

Unterrichtung

Hannover, den 25.06.2021

Niedersächsisches Finanzministerium

Dokumente zur Unterrichtung der Parlamente gemäß § 8 Stabilitätsratsgesetz (StabiRatG) 23. Sitzung des Stabilitätsrates am 21. Juni 2021

Frau
Präsidentin des Niedersächsischen Landtages
Hannover

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

nach § 8 StabiRatG leiten die Bundesregierung und die Landesregierungen Beschlüsse und Berichte nach § 1 Abs. 4, § 3 Abs. 3, § 5 a Abs. 2 und § 6 Abs. 1 den jeweiligen Parlamenten zu.

Am 21. Juni 2021 fand die 23. Sitzung des Stabilitätsrates statt. **Anliegend** übersende ich Ihnen die entsprechenden Dokumente dieser Sitzung gemäß § 8 StabiRatG.

Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen hat sich in seiner 4. Sitzung am 17. Januar 2018, Tagesordnungspunkt 6, über ein Verfahren für künftige Unterrichtungen nach Vorlage der Dokumente verständigt. Hiernach sind die Unterlagen elektronisch als Drucksachen jeweils nach den Sitzungen des Stabilitätsrates ca. Mitte des Jahres und am Jahresende an alle Abgeordneten zu verteilen. Eine Übersendung von Papierdokumenten ist grundsätzlich nicht erforderlich. Nach der Vereinbarung werden die Unterlagen aus der 23. Sitzung des Stabilitätsrates erst zusammen mit den Dokumenten aus der im Dezember 2021 stattfindenden 24. Sitzung Anfang 2022 auf die Tagesordnung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen gesetzt.

Die Dokumente stehen ferner im Internet unter dem Pfad www.stabilitaetsrat.de / Beschlüsse und Beratungsunterlagen / 23. Sitzung am 21. Juni 2021 unter der Rubrik „Dokumente zur Unterrichtung der Parlamente gemäß § 8 StabiRatG“ zum Download zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Reinhold Hilbers

(Verteilt am 01.07.2021)

23. Sitzung des Stabilitätsrates am 21. Juni 2021

Übersicht der Dokumente zur Unterrichtung der Parlamente gemäß § 8 Stabilitätsratsgesetz

Tagesordnung und Pressemitteilung

TOP 1

Haushaltspolitik in einer Ausnahmesituation
und

Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits nach
§ 51 Absatz 2 des Haushaltsgrundsätzegesetzes gemäß § 6 Stabilitätsratsgesetz

- Beschluss und Beratungsunterlagen
- 16. Stellungnahme des Unabhängigen Beirats

TOP 2

Konsolidierungsverpflichtung gemäß § 2 Konsolidierungshilfengesetz

- Übersicht über die Beschlüsse
- Beschluss und Konsolidierungsbericht für Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und
Schleswig-Holstein

TOP 3

Sanierungsverfahren gemäß § 5 Stabilitätsratsgesetz

Beschluss, Bewertung durch den Evaluationsausschuss und Sanierungsbericht für Bremen
und Saarland

TOP 4

Änderung der Geschäftsordnung

Beschluss und Unterlagen

Stabilitätsrat

Vorsitzender

Stabilitätsrat, Bundesministerium der Finanzen, 11016 Berlin

Mitglieder des Stabilitätsrates

Hausanschrift: Wilhelmstraße 97, 10117 Berlin
Telefon: 030-18 682-1922
Fax: 030-18 682-88-1922
E-Mail: poststelle@stabilitaetsrat.de

Az.: FV 4004/20/10010
Datum: 7. Juni 2021

23. Sitzung des Stabilitätsrates am 21. Juni 2021

Sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen,


zur 23. Sitzung des Stabilitätsrates im Rahmen einer Videokonferenz (Cisco Meeting Server Bund) lade ich Sie, auch im Namen des Vorsitzenden der Finanzministerkonferenz, Herrn Finanzminister Lutz Lienenkämper (Nordrhein-Westfalen), ein für

Montag, 21. Juni 2021, 14:30 Uhr.

Für die Sitzung ist folgende **Tagesordnung** vorgesehen:

1. Überwachung der Einhaltung der strukturellen gesamtstaatlichen Defizitobergrenze nach § 51 Absatz 2 Haushaltsgrundsätzegesetz
2. Konsolidierungsverpflichtungen gemäß § 2 Konsolidierungshilfengesetz
3. Sanierungsverfahren gemäß § 5 Stabilitätsratsgesetz
4. Änderung der Geschäftsordnung
5. Verschiedenes.

Mit freundlichen Grüßen



Olaf Scholz

23. Sitzung des Stabilitätsrates am 21. Juni 2021

Gemeinsam aus der Pandemie mit verantwortungsvoller Haushaltspolitik

Der Stabilitätsrat hat am 21. Juni 2021 unter dem Vorsitz des Bundesministers der Finanzen, Olaf Scholz, und dem Minister der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen, Lutz Lienenkämper, Vorsitzender der Finanzministerkonferenz, per Videokonferenz getagt.

Die Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung schlagen sich nach wie vor in den Haushalten des Bundes und der Länder sowie der Gemeinden und Sozialversicherungen in erheblichem Umfang nieder. Es bestehen weiterhin pandemische und ökonomische Unsicherheiten mit zu erwartenden beträchtlichen Folgekosten für die öffentlichen Haushalte. Diese waren und sind im Rahmen der Haushaltsaufstellungen angemessen zu berücksichtigen. Der Stabilitätsrat ist der Ansicht, dass für das Jahr 2022 weiterhin eine Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation im Sinne des Grundgesetzes festgestellt werden kann.

Für 2020 ist der gesamtstaatliche Finanzierungssaldo für Deutschland besser ausgefallen als im Dezember erwartet. Die Belastungen der öffentlichen Haushalte, die aus dem Lockdown und den Maßnahmen zur Bekämpfung der Auswirkungen der Pandemie resultieren, führten 2020 lediglich zu einem negativen strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo für Deutschland in Höhe von -2,0 % des Bruttoinlandprodukts (BIP). Im Dezember war der Stabilitätsrat für 2020 noch von einem Defizit von 2 ½ % des BIP ausgegangen.

Nach einer pandemiebedingten deutlichen Erhöhung des strukturellen gesamtstaatlichen Defizits im laufenden Jahr erwartet der Stabilitätsrat eine Rückkehr der öffentlichen Haushalte auf den Konsolidierungspfad, so dass im Jahr 2024 die Obergrenze für das gesamtstaatliche strukturelle Defizit von ½ % des BIP wieder eingehalten werden dürfte.

Bundesminister der Finanzen, Olaf Scholz:

„Bund und Länder sorgen mit einer verantwortungsvollen Haushaltspolitik dafür, dass unser Land gut aus der Pandemie kommt. Unsere entschlossene Hilfspolitik sorgt für den notwendigen Schub. Es läuft deshalb besser als von vielen befürchtet. Die konsequenten Hilfen sind ganz im Sinne der kommenden Generationen, denn die Wirtschaft wächst, die Steuereinnahmen steigen und die Schulden sind im internationalen Vergleich niedrig. Kurzum: Wir haben die Finanzen gut im Griff.“

Minister der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen, Lutz Lienenkämper:

„Das Grundgesetz mit seiner Schuldenbremse hat sich in der Krise bewährt. Die Schuldenbremse steht effektivem Handeln in schwierigeren Zeiten nicht im Weg – die dadurch geprägte Haushalts- und Finanzpolitik macht uns sogar in vielen Bereichen sehr flexibel. Wichtig ist ein klares Bekenntnis zu soliden öffentlichen Finanzen im Interesse kommender Generationen. Jetzt gilt es mit Verantwortung, Maß und Mitte einen nachhaltigen Weg aus der Krise zu beschreiten.“

Finanzministerin des Landes Rheinland-Pfalz, Doris Ahnen:

„Die Corona-Pandemie hat erhebliche Spuren in der wirtschaftlichen Entwicklung und damit auch in den Steuereinnahmen von Bund und Ländern hinterlassen. Viele Branchen, vor allem die Reise- und Tourismusbranche, das Gastgewerbe, die Hotellerie sowie die Kultur- und Kreativwirtschaft mussten erhebliche Einschnitte verkraften. Die aktuellen Öffnungsschritte sollen zu einer Rückkehr zur Normalität und damit auch zu einer Erholung der betroffenen Branchen beitragen. Für die Steuereinnahmen des Bundes und der Länder bedeutet dies, dass wir bei aller Unsicherheit, die die Pandemie mit sich bringt, auf eine schrittweise Erholung hoffen können.“

Der Stabilitätsrat vertritt die Auffassung, dass in den Jahren 2022 und 2023 mit dem projizierten Abbau des gesamtstaatlichen strukturellen Finanzierungsdefizits um jeweils mehr als ½ % des BIP der Richtwert der europäischen Haushaltsüberwachung für eine Rückführung des strukturellen Defizits erfüllt wird. Der Stabilitätsrat stellt vor diesem Hintergrund fest, dass die Überschreitung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits bis 2023 eine zulässige Abweichung darstellt.

Der Beirat bestätigt, dass bei der derzeitigen Finanzplanung die Obergrenze für das gesamtstaatliche strukturelle Finanzierungsdefizit in der europäischen Haushaltsüberwachung sowohl im Jahr 2022 als auch 2023 erheblich überschritten wird. Ab dem Jahr 2024 könnte sie bei gegebener Fiskalpolitik gut erreicht werden. Auch aus Sicht des Beirats wird Deutschland ab 2022 eine Rückführung des strukturellen Staatsdefizits von mindestens 0,5 % des BIP jährlich erreichen und damit die Konsolidierungsvorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts einhalten.

Im Jahr 2020 sind die Konsolidierungsverfahren der Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein ausgelaufen. Für das Jahr 2020 war ein struktureller Haushaltsausgleich vorgegeben. Der Stabilitätsrat stellt fest, dass Berlin und Schleswig-Holstein diese Vorgabe eingehalten haben. Der Stabilitätsrat erkennt aufgrund der außergewöhnlich hohen Belastung durch die COVID-19-Pandemie eine besondere Ausnahmesituation an und bezeichnet die Zielverfehlung durch Bremen, Saarland und Sachsen-Anhalt als unbeachtlich.

Die Länder Bremen und Saarland haben letztmals über die Umsetzung ihrer Sanierungsprogramme berichtet. Die Tilgungsvorgaben im Jahr 2020 wurde aufgrund der finanziellen Belastung durch die COVID-19-Pandemie verfehlt. Vor dem Hintergrund der besonderen Ausnahmesituation hält der Stabilitätsrat diese Verfehlung für zulässig. Der Stabilitätsrat stellt

fest, dass die Sanierungsverfahren abgeschlossen wurden und nach einer vertieften Prüfung aktuell keine Haushaltsnotlage mehr droht. Allerdings hält der Stabilitätsrat in den nächsten Jahren weiterhin erhebliche Anstrengungen für notwendig, um eine erneute Auffälligkeit im Rahmen der jährlichen Haushaltsüberwachung zu vermeiden und die Vorgaben der Landeschuldenbremse und des Sanierungshilfengesetzes einhalten zu können.

Die Beschlüsse und die Beratungsunterlagen werden veröffentlicht unter:

www.stabilitaetsrat.de.

Beschluss des Stabilitätsrates

zur Haushaltspolitik in einer Ausnahmesituation

und

zur Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits nach § 51 Absatz 2 des Haushaltsgrundsätzegesetzes gemäß § 6 Stabilitätsratsgesetz

Die Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung schlagen sich nach wie vor in den Haushalten des Bundes und der Länder sowie der Gemeinden und Sozialversicherungen in erheblichem Umfang nieder. Es bestehen weiterhin pandemische und ökonomische Unsicherheiten mit zu erwartenden erheblichen Folgekosten für die öffentlichen Haushalte. Diese waren und sind im Rahmen der Haushaltsaufstellungen angemessen zu berücksichtigen. Der Stabilitätsrat ist der Ansicht, dass für das Jahr 2022 weiterhin eine außergewöhnliche Notsituation bzw. Naturkatastrophe im Sinne von Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 des Grundgesetzes festgestellt werden kann.

Der Stabilitätsrat erwartet, dass die Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits nach § 51 Absatz 2 Satz 1 des Haushaltsgrundsätzegesetzes in den Jahren 2021 und 2022 überschritten wird und nach derzeitigem Stand auch im Jahr 2023 nicht eingehalten werden kann.

Der Stabilitätsrat begrüßt das Vorgehen in der europäischen Haushaltsüberwachung, die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspaktes auch für 2022 beizubehalten. Für 2023 geht die Europäische Kommission von einer Deaktivierung der allgemeinen Ausweichklausel aus.

In den Jahren 2022 und 2023 wird mit dem erwarteten Abbau des gesamtstaatlichen strukturellen Finanzierungsdefizits um mehr als ½ % des BIP der Richtwert der europäischen Haushaltsüberwachung erfüllt. Im Jahr 2024 ist mit der Wiedereinhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits nach § 51 Absatz 2 Satz 1 des Haushaltsgrundsätzegesetzes zu rechnen.

Der Stabilitätsrat vertritt auf dieser Basis die Auffassung, dass die Überschreitung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits bis 2023 eine zulässige Abweichung gemäß § 51 Absatz 2 Satz 2 des Haushaltsgrundsätzegesetzes darstellt.

Er sieht deshalb zum gegenwärtigen Zeitpunkt davon ab, Maßnahmen zur Rückführung des überhöhten Finanzierungsdefizits zu empfehlen.

Beratungsunterlage zum TOP 1 der 23. Sitzung des Stabilitätsrates am 21. Juni 2021

Tabelle 1:

Schätzung des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos gemäß § 6 Stabilitätsratsgesetz (in % des BIP)						
	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Struktureller gesamtstaatlicher Finanzierungssaldo	-2,0	-7 ³ / ₄	-2 ³ / ₄	-1 ¹ / ₄	- ¹ / ₂	0
Gesamtstaatlicher Finanzierungssaldo	-4,5	-9	-3	-1 ¹ / ₂	- ¹ / ₂	0
davon:						
Bund	-2,7	-6 ³ / ₄	-2 ¹ / ₄	-1	- ¹ / ₂	0
Länder	-1,0	- ³ / ₄	- ¹ / ₄	- ¹ / ₄	0	0
Gemeinden	0,2	- ¹ / ₂	- ¹ / ₂	- ¹ / ₂	- ¹ / ₄	- ¹ / ₄
Sozialversicherungen	-1,0	-1	- ¹ / ₄	0	¹ / ₄	¹ / ₄

Stand: 2020 25. Mai 2021; 2021 bis 2025 30. März 2021.

I. Vorbemerkungen

Umsetzung der Haushaltsrahmenrichtlinie

Zur weiteren Umsetzung der Haushaltsrahmenrichtlinie (RL 2011/85/EU) wird die Beratungsunterlage zukünftig in folgenden Punkten angepasst:

- a) Darstellung der in der Projektion enthaltenen neuen Maßnahmen und ihrer finanziellen Auswirkungen (als Anwendung von Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe c));
- b) Darstellung eines „No-PolicyChange“-Szenario, das zeigt, wie sich die Projektion ohne diese Maßnahmen entwickeln würde (als Anwendung von Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe b));
- c) Einschätzung zur Auswirkung der aktuellen Projektion auf die langfristige Tragfähigkeit des Staatshaushalts (als Anwendung von Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe d));

- d) Darstellung des kombinierten Beitrags von Kern- und Extrahaushalten auf die Entwicklung des Öffentlichen Gesamthaushalts (als Anwendung von Artikel 14 Absatz 1).

Zur Umsetzung der Vorgaben unter a) bis c) werden die o. g. Elemente, die die Beratungsunterlage enthalten sollen, in der Geschäftsordnung des Stabilitätsrates (GO) unter „§ 9 Arbeitskreis Stabilitätsrat“ formal verankert (siehe heutiger Beschluss). Danach wird die Beratungsunterlage einmal jährlich (im Dezember) um die Elemente a) bis c) ergänzt. Die Umstellung der Beratungsunterlage zur Umsetzung des Artikels 14 Absatz (1) erfolgt erstmals mit dieser Unterlage. Auf Seite 1 der Beratungsunterlage werden Bund, Länder und Gemeinden jeweils insgesamt, d.h. einschl. ihrer Extrahaushalten ausgewiesen. Damit wird die Unterlage der Darstellung in der amtlichen Statistik angeglichen. Die Kernhaushalte von Bund, Ländern und Gemeinden werden auf den Folgeseiten wie bisher dargestellt.

Vorbemerkungen zur Projektion

In Anbetracht der weiterhin angespannten Lage im Hinblick auf die COVID-19-Pandemie werden insbesondere in diesem Jahr die Maßnahmen zur Bewältigung der gesundheitlichen und sozialen Folgen der Pandemie sowie zur Unterstützung der betroffenen Wirtschaftszweige mit erheblichen Auswirkungen auf die Staatsfinanzen fortgesetzt, die höher ausfallen als noch im Dezember 2020 erwartet.

Die im Folgenden dargestellte Projektion basiert auf der Jahresprojektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 27. Januar 2021 sowie den anhand der Jahresprojektion aktualisierten Ergebnissen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 12. November 2020. Beides ist u. a. Grundlage für den Entwurf des Nachtragshaushalts für den Bundeshaushalt 2021 sowie den Eckwertebeschluss der Bundesregierung zum Bundeshaushalt 2022 und zur Finanzplanung bis 2025 vom 24. März 2021. Die Schätzung ist zu diesem Planungsstand konsistent. Die Projektion der Entwicklung der Sozialversicherungen erfolgte durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Die Projektion ist eingeflossen in das Deutsche Stabilitätsprogramm, das am 21. April 2021 von der Bundesregierung beschlossen wurde. Mit der Vorlage des aktualisierten Deutschen Stabilitätsprogramms, welches die Projektion der Haushaltsentwicklung aller staatlichen Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen) umfasst, kommt die Bundesregierung für das Jahr 2021 ihrer Verpflichtung zur Übermittlung der nationalen mittelfristigen Finanzplanung nach Artikel 4 der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 über die Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung vollumfänglich nach. Eine aktualisierte konsistente Projektion wird nach dem Beschluss der Bundesregierung zum Entwurf eines Bundeshaushalts 2022 erfolgen, der auf der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung und der darauf basierenden Steuerschätzung aufbauen wird.

Der Bundeshaushalt 2021 sieht eine Vorsorge für Mehrausgaben im Zusammenhang mit der Bewältigung der Folgen der COVID-19-Pandemie vor. Die Projektion geht von einer vollständigen Verausgabung dieser Vorsorge aus. Sollten die in der Haushaltsplanung des Bundes eingestellten Ausgaben (insbesondere die Vorsorge) für das Jahr 2021 nicht im vollen Umfang benötigt werden, würde das hier projizierte Staatsdefizit für das Jahr 2021 entsprechend geringer ausfallen. Die Projektion ist vor diesem Hintergrund mit erheblicher Unsicherheit behaftet.

II. Erläuterungen zur Übersicht

Entwicklung der öffentlichen Haushalte für die Jahre 2020 bis 2025

Projektion in finanzstatistischer Abgrenzung

- **Öffentlicher Gesamthaushalt:** Der Finanzierungssaldo des Öffentlichen Gesamthaushalts, bestehend aus den Kernhaushalten von Bund, Ländern, Gemeinden und deren jeweiligen Extrahaushalten (in finanzstatistischer Abgrenzung), lag im Jahr 2020 bei -161,3 Mrd. € Dies ist das höchste Defizit seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland. Das Defizit fiel um rd. 21 Mrd. € niedriger aus als bei der Projektion für den Stabilitätsrat vom 18. Dezember 2020 erwartet. Im Vergleich zum Vorjahr verschlechterte sich der Finanzierungssaldo des Öffentlichen Gesamthaushalts um rd. 199 Mrd. € Die Entwicklung der Einnahmen (rd. -55 Mrd. € bzw. -6 %) und Ausgaben (rd. +145 Mrd. € bzw. +15 %) des Öffentlichen Gesamthaushalts wurde vor allem von den pandemiebedingten Mehrausgaben und Mindereinnahmen gekennzeichnet. Trotz der erheblichen finanziellen Aufwendungen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie stiegen die Sachinvestitionen der öffentlichen Haushalte gegenüber dem Vorjahr deutlich um rd. 10 %. Auch die Zuschüsse für Investitionen an andere Bereiche (u. a. öffentliche und private Unternehmen), die ein Bestandteil der sonstigen Ausgaben sind, wurden gegenüber dem Vorjahr um rd. 26 % erhöht.

Für das laufende Jahr wird in der vorgelegten Projektion mit einem Finanzierungsdefizit des Öffentlichen Gesamthaushalts von 323 Mrd. € gerechnet, damit wäre das Defizit um rd. 76 ½ Mrd. € höher als in der Projektion für den Stabilitätsrat vom 18. Dezember 2020 (246 ½ Mrd. €). In den Folgejahren wird gemäß Projektion das kassenmäßige Finanzierungsdefizit deutlich sinken. Am Ende des Projektionszeitraums wird wieder ein nahezu ausgeglichener Gesamthaushalt erwartet.

Infolge der berücksichtigten Auswirkungen der COVID-19-Pandemie steigen die Ausgaben der öffentlichen Haushalte in diesem Jahr nochmals kräftig um 16 % gegenüber dem Jahr 2020. Die Einnahmen werden, angesichts einer erwarteten leichten wirtschaftlichen Erholung, bereits wieder leicht über dem Niveau des Vorjahres liegen. Im Jahr 2022 wird

mit einem kräftigen Rückgang der Ausgaben bei gleichzeitiger Zunahme der Einnahmen gerechnet.

Die Situation der Haushalte von Bund und Ländern stellt sich in der Projektion unterschiedlich dar. Insbesondere im Jahr 2021 werden die finanziellen Folgen der Maßnahmen, die zur Bekämpfung der Pandemie einschl. zur Konjunkturstützung ergriffen wurden, überwiegend vom Bund getragen.

- **Bund:** Rund 80 % des Finanzierungsdefizits des Öffentlichen Gesamthaushalts entfielen 2020 in der Folge auf den Bund. Im laufenden Jahr werden es voraussichtlich rd. 86 % sein. Im Jahr 2020 wurden mit zwei Nachtragshaushalten die finanziellen Voraussetzungen geschaffen, um die mit dem Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket beschlossenen Maßnahmen schnell und entschlossen umzusetzen. Gleichzeitig wurden Investitionen in die Zukunft finanziell abgesichert. Mit -129,9 Mrd. € war das Finanzierungsdefizit des Bundes um rd. 34 Mrd. € geringer als zum Stand Stabilitätsrat Dezember 2020 erwartet. Auf den Kernhaushalt entfielen davon rd. 24,5 Mrd. €, die vor allem darauf zurückzuführen sind, dass die Mittel bei den Corona-Überbrückungshilfen für kleine und mittelständige Unternehmen wesentlich langsamer abgeflossen sind als ursprünglich angenommen. Darüber hinaus waren die Steuereinnahmen im Ist um rd. 4,5 Mrd. € höher als aufgrund der Steuerschätzung vom November 2020 erwartet.

Im Jahr 2021 wird das Finanzierungsdefizit des Bundes mit -279 Mrd. € ausgewiesen und damit um rd. 62 Mrd. € höher als in der Dezemberschätzung. Darin enthalten ist der Entwurf eines Nachtrags zum Bundeshaushalt 2021.¹ Mit dem vorgesehenen Nachtragshaushalt wird dem seit Beschluss des Bundeshaushalts 2021 im Dezember 2020 veränderten Pandemiegeschehen mit zusätzlichen erforderlichen Hilfs- und Schutzmaßnahmen, einer angepassten umfassenden Impfkampagne und Teststrategie sowie verschlechterten Konjunkturerwartungen gegenüber der Herbstprojektion Rechnung getragen. Im Entwurf sind höhere Ausgaben von rd. 49 Mrd. € vorgesehen. Darin enthalten sind insbesondere die Aufstockung der Unternehmenshilfen um 25,5 Mrd. € und höhere Zuschüsse zur zentralen

¹ Hinweis: Die Ergebnisse des Beschlusses des Deutschen Bundestags zum Nachtragshaushalt 2021 vom 23. April 2021 konnten in der Projektion nicht berücksichtigt werden. Der beschlossene Nachtrag beinhaltet Umschichtungen innerhalb des Haushalts, die keine Änderung der NKA bzw. des Gesamtvolumens der Einnahmen und Ausgaben gegenüber dem Entwurf des Nachtrags ergaben. Wesentliche Umschichtungen:

- Teilauflösung der „Globalen Mehrausgabe für Kosten im Zusammenhang mit der Bewältigung der COVID-19-Pandemie“ um rd. 7,0 Mrd. € insbesondere zur Aufstockung der „Leistungen des Bundes an den Gesundheitsfonds für die SARS-CoV-2-Pandemie“ um rd. 4,9 Mrd. € und Ausgleichzahlungen nach § 21 des Krankenhausfinanzierungsgesetzes um 1,0 Mrd. €
- Senkung des vorgesehenen Eigenkapitalzuschusses an die Deutsche Bahn AG um rd. 3,1 Mrd. € bei gleichzeitiger Anhebung in insgesamt gleicher Höhe von investiven Zuschüssen des Bundes zur Erhaltung der Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes sowie der Ausgaben zur Reduzierung der Trassenpreise im Schienengüterverkehr und im Personenfernverkehr.

Beschaffung von Impfstoffen gegen den Coronavirus. Der Regierungsentwurf umfasst außerdem erwartete Mindereinnahmen von rd. 11,3 Mrd. € Der überwiegende Teil ist auf Steuermindereinnahmen von insgesamt 8,8 Mrd. € aufgrund von geringeren Einnahmeerwartungen und steuerliche Maßnahmen zurückzuführen. In der Projektion ist unterstellt, dass die Ausgaben, inklusive von Vorsorgen, in vollem Umfang benötigt werden. Die umfangreichen Unterstützungsmaßnahmen für Beschäftigte, Unternehmen und Selbständige tragen dazu bei, die sich auf Länder- und Kommunalhaushalte auswirkenden wirtschaftlichen Folgen der Pandemie abzufedern.

Gleichzeitig setzt der Bund trotz schwieriger Haushaltslage seine Investitionsoffensive fort. Die Investitionen in haushaltsrechtlicher Abgrenzung steigen im Jahr 2021 auf rd. 62 Mrd. € und sind damit um rd. 24 Mrd. € höher als im Jahr 2019. In den Jahren 2022 bis 2025 sind in gleicher Abgrenzung jährlich investive Ausgaben in Höhe von rd. 50 Mrd. € vorgesehen. Dies bedeutet gegenüber dem Vorkrisenniveau eine erhebliche Steigerung um über 10 Mrd. € jährlich.

Der Pandemieverlauf, der sich insbesondere seit dem Herbst des vergangenen Jahres verschärft hat, wirkt auch belastend auf die Rahmenbedingungen für den Bundeshaushalt 2022 und den Finanzplan bis 2025. Die Unsicherheit über den weiteren Pandemieverlauf macht es erforderlich, pandemiebedingte Unterstützungsmaßnahmen fortzuführen. Aus Sicht der Bundesregierung liegt weiterhin eine außergewöhnliche Notsituation vor, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt. Dies bedeutet, dass auch im Jahr 2022 die Ausnahmeregelung für außergewöhnliche Notsituationen nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz in Anspruch genommen werden sollte. Die Entscheidung darüber obliegt dem Gesetzgeber.

Im Eckwertebeschluss der Bundesregierung zum Finanzplan ist vorgesehen, die Obergrenze für die Neuverschuldung des Bundes ab dem Jahr 2023 wieder einzuhalten. Die Einhaltung der Regelgrenze ist jedoch nur durch Entnahmen aus der Rücklage und unter Berücksichtigung eines finanzpolitischen Handlungsbedarfs in den Jahren 2024 und 2025 darstellbar. Der in der Finanzplanung ausgewiesene Handlungsbedarf beträgt im Jahr 2024 rd. 4,9 Mrd. € und 2025 rd. 15,2 Mrd. €. In der Projektion wird davon ausgegangen, dass der Handlungsbedarf umgesetzt wird. (Vergleichsrechnung mit und ohne Handlungsbedarf vgl. Projektion in Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen – Struktureller gesamtstaatlicher Finanzierungssaldo).

² In der Übersicht „Entwicklung des Bundeshaushalts (Kernhaushalt) bis 2025“ sinkt beim Bund das Volumen der Sachinvestitionen im Jahr 2021 gegenüber 2020. Dies ist auf die Auslagerung der bisher unter die Sachinvestitionen fallenden Bauinvestitionen im Fernstraßenbau in die Autobahn GmbH zurückzuführen. Diese Mittel sind haushaltstechnisch ab dem Jahr 2021 weiterhin investiv, aber als „Zuschüsse für Investitionen“ veranschlagt, die in der Beratungsunterlage in den Sonstigen Ausgaben enthalten sind.

Auf der Grundlage der Eckwerte zum Bundeshaushalt 2022 und zum Finanzplan bis 2025 sowie einer entsprechend konsistenten Schätzung der Extrahaushalte des Bundes verbessert sich der Finanzierungssaldo ab 2022 deutlich, insbesondere aufgrund auslaufender Stützungsmaßnahmen und steigender Steuereinnahmen. Der Bund wird aber bis zum Jahr 2024 noch ein Finanzierungsdefizit aufweisen. Am Ende des Projektionszeitraums sind Überschüsse in Höhe von 11 ½ Mrd. € ausgewiesen, die insbesondere auf einen Überschuss von voraussichtlich 18 Mrd. € beim Wirtschaftsstabilisierungsfonds zurückgehen; der Kernhaushalt weist auch 2025 noch ein Defizit von rd. 10 ½ Mrd. € auf.

In die Projektion zu den Extrahaushalten des Bundes ist eine Neueinschätzung der Mittelabflüsse insbesondere aus dem Kommunalinvestitionsförderungsfonds, dem Aufbauhilfefonds, dem Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ sowie dem Sondervermögen "Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter" eingeflossen. Für den Energie- und Klimafonds, der im vergangenen Jahr mit umfangreichen Mitteln aus dem Bundeshaushalt ausgestattet wurde, wird in den folgenden Jahren mit erheblichen Mittelabflüssen gerechnet.

- **Länder:** Die Länderhaushalte, einschließlich ihrer Extrahaushalte, zeigen ebenfalls deutliche finanzielle Auswirkungen der COVID-19-Pandemie. Im Jahr 2020 betrug der Finanzierungssaldo -33,5 Mrd. €. Im Jahr 2021 wird ein leicht verbessertes Defizit projiziert. Dieses fällt bei Betrachtung der Länderkernhaushalte jedoch um rd. 10 Mrd. € schlechter aus als im Dezember 2020 projiziert. Die Defizite der Länder resultieren weitgehend aus konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen der Kernhaushalte und eigenfinanzierter Maßnahmen zur Stützung der Gemeinden und von der Krise betroffener Wirtschaftszweige. Im kommenden Jahr kann das Finanzierungsdefizit der Länder voraussichtlich auf rd. 18 ½ Mrd. € zurückgeführt werden. Auch am Ende des Projektionszeitraums werden die Länder voraussichtlich noch ein Finanzierungsdefizit von rd. 5 ½ Mrd. € verzeichnen. Stützend wirken dabei ab 2023 Überschüsse bei der Gesamtheit der Extrahaushalte von 2 bis 3 ½ Mrd. €
- **Gemeinden:** Die Kernhaushalte der Gemeinden profitierten im Jahr 2020 in erheblichem Umfang von den getroffenen Unterstützungsmaßnahmen von Bund und Ländern. Hierzu zählen der auf Grundlage einer einmaligen und auf das Jahr 2020 beschränkten Ausnahmeregelung im Grundgesetz erfolgte pauschale Ausgleich der erwarteten Gewerbesteuermindereinnahmen, die Erhöhung des Bundesanteils an den Kosten für Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende sowie weitere zusätzliche Zuweisungen der Länder, u. a. zur Kompensation kommunaler Steuer- bzw. Gebührenauffälle. Im Ist schlossen die Gemeinden, einschließlich ihrer Extrahaushalte, daher im vergangenen Jahr mit einem Überschuss von 2,0 Mrd. € ab.

Ab dem Jahr 2021 zeigen sich in der vorgelegten Projektion hohe Finanzierungsdefizite, die sich bis zum Ende des Projektionszeitraums auf -5 Mrd. € zurückbilden. Das Finanzierungsdefizit von -12 ½ Mrd. € im Jahr 2021 ergibt sich dadurch, dass die Steuereinnahmen

der Gemeinden sich mit einem erwarteten Wachstum von rd. 1 ½ % im Jahr 2021 nur moderat erholen und weiterhin deutlich unterhalb des Vorkrisenniveaus liegen. Im Vergleich zu 2020 werden die finanziellen Mehrbelastungen der Gemeinden nicht vollständig durch erhöhte Zuweisungen von Bund und Ländern ausgeglichen. Trotz dieser fiskalischen Herausforderungen wird in der Projektion für 2021 eine deutliche Steigerung der kommunalen Sachinvestitionen erwartet, gestützt durch die Investitionsförderung des Bundes und der Länder. Die positive Entwicklung der kommunalen Investitionstätigkeit wird voraussichtlich auf hohem Niveau mit konstanter Wachstumsrate bis zum Ende des Projektionszeitraums fortgesetzt. Auch im Jahr 2022 wird bei einer nur schwachen Verbesserung der Finanzlage – die Steuereinnahmen dürften weiterhin unterhalb des Vorkrisenniveaus liegen – nicht mit Einschränkungen bei den Ausgaben gerechnet. Ab dem Jahr 2023 bildet sich das Finanzierungsdefizit allein durch die steigenden Einnahmen, vor allem den nun stärker steigenden Steuereinnahmen zurück.

Projektion in Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen

- **Staatlicher Finanzierungssaldo (Maastricht):** Der Staatshaushalt (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen einschl. ihrer jeweiligen Extrahaushalte in den Kategorien der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen) verzeichnete im Jahr 2020 – erstmals seit 2011 – wieder ein Finanzierungsdefizit. Prozentual war es mit -4,5 % des BIP das zweithöchste seit der Wiedervereinigung. Das gesamtstaatliche Defizit ist hauptsächlich auf coronabedingte Steuermindereinnahmen und finanzielle ausgabe- und einnahmeseitige Auswirkungen der Maßnahmen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie zurückzuführen. Der überwiegende Teil des gesamtstaatlichen Defizits im Jahr 2020 entfiel auf den Bund mit -2,7 % des BIP. Die Länder und Gemeinden wiesen einen Saldo von -0,8 % des BIP und die Sozialversicherungen von -1,0 % des BIP auf.

Für das laufende Jahr wird ein gesamtstaatliches Finanzierungsdefizit von rd. 9 % des BIP erwartet. Die Projektion fällt damit um 2 Prozentpunkte schlechter aus als in der Schätzung für den Stabilitätsrat am 18. Dezember 2020. Hierzu trug der Bund mit einer Erhöhung seines Defizits auf 6 ¾ % des BIP wesentlich bei. Grund hierfür sind die finanziellen Auswirkungen des am 24. März 2021 von der Bundesregierung beschlossenen Nachtragshaushalts für 2021 mit einem um rd. 60,4 Mrd. € höheren negativen Finanzierungssaldo. Damit verzeichnet vor allem der Bund auch im Vergleich zum Vorjahr einen deutlichen Anstieg des Defizits. Bei der Schätzung wurde angenommen, dass die im Bundeshaushalt 2021 geplante Nettokreditaufnahme in Höhe von 240,2 Mrd. Euro voll ausgeschöpft wird. Insbesondere wird angenommen, dass auch die im Bundeshaushalt 2021 eingestellte „Globale Mehrausgabe für Kosten im Zusammenhang mit der Bewältigung der COVID-19-Pandemie“ vollständig benötigt wird. Ohne diese Vorsorge (Stand Entwurf Nachtragshaushalt,

vgl. auch Anmerkungen in Fußnote 1) würde das gesamtstaatliche Defizit im Jahr 2021 in dieser Projektion mit $7\frac{3}{4}\%$ des BIP ausgewiesen.

Der Effekt aller in der Projektion enthaltenen Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie und weiterer Maßnahmen auf den gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo beträgt für das Jahr 2021 rd. $-6\frac{1}{4}\%$ des BIP und ist damit höher als im Jahr 2020 ($-3\frac{1}{2}\%$ des BIP).

Im Jahr 2022 wird das gesamtstaatliche Defizit auf rd. 3% des BIP deutlich zurückgehen. Die Verringerung des Defizits gegenüber dem Jahr 2021 ergibt sich im Wesentlichen aus den auslaufenden Corona-Unternehmenshilfen und sonstigen temporären Mehrausgaben im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Pandemie. Auch in den Folgejahren wird das Defizit kontinuierlich zurückgehen; zum Ende des Projektionszeitraums wird der Staatshaushalt wieder ausgeglichen sein.

- **Struktureller Finanzierungssaldo:** Zur Ermittlung des strukturellen Finanzierungssaldos wird der nominale Saldo um konjunkturelle Einflussfaktoren und grundsätzlich um Einmaleffekte gemäß der EU-einheitlichen Methodik bereinigt. Die Maßnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie werden jedoch nicht als Einmaleffekte berücksichtigt. Diese Vorgehensweise folgt dem Vorschlag der Europäischen Kommission, alle diese Maßnahmen unter der Ausnahmeklausel zu behandeln.³

Auf dieser Basis lag der gesamtstaatliche Finanzierungssaldo im Jahr 2020 bei $-2,0\%$ des BIP. Im Jahr 2021 wird das strukturelle Defizit auf rd. $7\frac{3}{4}\%$ des BIP ansteigen. Der Anstieg gegenüber dem Vorjahr wird somit höher ausfallen als der Anstieg des nominalen Defizits (Maastricht-Finanzierungssaldo), weil sich das konjunkturell bedingte Defizit verringert. Ab dem Jahr 2022 setzt in der vorgelegten Projektion die strukturelle Konsolidierung des Staatshaushaltes ein, die sich im Wesentlichen aus dem Auslaufen der befristeten Maßnahmen des Konjunkturprogramms ergibt. Dabei verringert sich das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit 2022 bis 2025 pro Jahr um mehr als $\frac{1}{2}\%$ des BIP.

Ab dem Jahr 2024 kann Deutschland sein – in § 51 Absatz 2 Satz 1 Haushaltsgrundsätzegesetz verankertes – Mittelfristiges Haushaltsziel (MTO) von strukturell $-0,5\%$ des BIP wieder einhalten.

Im Jahr 2025 würde der Staatshaushalt strukturell ausgeglichen sein. Dabei wird der Eckwertebeschluss der Bundesregierung zu Grunde gelegt, einschließlich der Annahme, dass der darin für die Jahre 2024 und 2025 enthaltene Handlungsbedarf zur Einhaltung der Schuldenbremse des Bundes von 4,9 Mrd. € bzw. 15,2 Mrd. € umgesetzt wird.

³ Europäische Kommission (06. April 2020), „Guidelines for a streamlined format of the 2020 Stability and Convergence Programmes in light of the Covid-19 outbreak“.

Tabelle 2: Gesamtstaatlicher Finanzierungssaldo mit und ohne Umsetzung des Handlungsbedarfs in % des BIP

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
mit Umsetzung des Handlungsbedarfs						
nominaler Finanzierungssaldo	-4,5	-9	-3	-1 1/2	- 1/2	0
struktureller Finanzierungssaldo	-2,0	-7 3/4	-2 3/4	-1 1/4	- 1/2	0
Veränderung struktureller Finanzierungssaldo ggü. Vorjahr		-5 3/4	5	1 1/2	3/4	1/2
ohne Umsetzung des Handlungsbedarfs						
nominaler Finanzierungssaldo	-4,5	-9	-3	-1 1/2	- 3/4	- 1/4
struktureller Finanzierungssaldo	-2,0	-7 3/4	-2 3/4	-1 1/4	- 1/2	- 1/4
Veränderung struktureller Finanzierungssaldo ggü. Vorjahr		-5 3/4	5	1 1/2	3/4	1/4

Mit dem erwarteten Abbau des gesamtstaatlichen strukturellen Finanzierungssaldos um mehr als ½ % des BIP pro Jahr sowie der Wiedereinhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels ab dem Jahr 2024 werden die regulären Vorgaben der – derzeit ausgesetzten – europäischen Haushaltüberwachung zum strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo ab 2022 sowohl mit als auch ohne Umsetzung des Handlungsbedarfs erfüllt.

Vergleich der BMF-Projektion mit der aktuellen Projektion der Europäischen Kommission und der Gemeinschaftsdiagnose

Zentrale Projektionen, mit denen die des BMF verglichen werden, sind die Projektionen der EU-Kommission (EU KOM) und der Gemeinschaftsdiagnose (GD). Grund hierfür ist die Bedeutung der Prognose der EU KOM im Rahmen der europäischen Haushaltsüberwachung bzw. die Bedeutung der Gemeinschaftsdiagnose der Wirtschaftsforschungsinstitute auf nationaler Ebene. Somit stellen die Prognosen dieser Institutionen im Folgenden das Prognosespektrum dar. Beide Institutionen haben im Frühjahr Prognosen für das laufende und das kommende Jahr veröffentlicht.

Tabelle 3: Prognosespektrum: Finanzierungssaldo in % des BIP

	Nominal		Strukturell	
	2021	2022	2021	2022
BMF*	-9	-3	- 7 ¼	-2 ¾
GD (15.04.21)	-4,5	-1,6	-3,3	-1,5
EU KOM (12.05.21)	-7,5	-2,5	-6,2	-2,5

* Gerundet auf ¼ Prozentpunkte des BIP

Sowohl die GD als auch die EU KOM erwarten für Deutschland ein geringeres nominales Defizit als BMF – insbesondere für das laufende Jahr. Die Diskrepanz ist vor allem damit zu begründen, dass die BMF-Projektion davon ausgeht, dass die im Bundeshaushalt 2021 und 2022 vorgesehenen Vorsorgen für Mehrausgaben im Zusammenhang mit der Bewältigung der Folgen der COVID-19-Pandemie vollständig verausgabt werden. Diese Annahme des vollständigen Abflusses scheint insbesondere in der Prognose der GD aber zum Teil auch in der Prognose der EU KOM nicht getroffen worden zu sein.

Die Diskrepanz bei der Projektion des nominalen Finanzierungssaldos überträgt sich in die Projektion des strukturellen Finanzierungssaldos. Hinzu kommt, dass GD und EU KOM erwarten, dass die Produktionslücke bereits im Jahr 2022 annähernd geschlossen ist und somit – im Unterschied zur BMF-Projektion – das konjunkturelle Defizit annähernd null ist. Bei gegebenem nominalen Finanzierungsdefizit ist somit das strukturelle Defizit in der BMF-Projektion leicht niedriger als in der Prognose von GD bzw. EU KOM.

- **Schuldenstandsquote (Maastricht):** In den Jahren 2012 bis 2019 ging die Schuldenstandsquote kontinuierlich zurück. Zum Ende des Jahres 2019 sank der Schuldenstand in Relation zum BIP auf 59,7 %. Damit wurde der Referenzwert des Maastricht-Vertrags von 60 % des BIP erstmals seit dem Jahr 2002 wieder unterschritten. Der Rückgang der Schuldenstandsquote in den Jahren vor Ausbruch der Corona-Pandemie hat dazu beigetragen, auf die Herausforderungen durch die Corona-Pandemie entschlossen und kraftvoll reagieren zu können, ohne die Stabilität des Staatshaushalts zu gefährden.

Infolge der Maßnahmen zur Bewältigung der Pandemie ist die Schuldenstandsquote im Jahr 2020 auf 69,7 % des BIP angestiegen. Im Jahr 2021 wird sich die Schuldenquote aufgrund des hohen gesamtstaatlichen Defizits weiter auf 74 ½ % des BIP erhöhen. In den Folgejahren wird in der Projektion die Schuldenstandsquote kontinuierlich zurückgehen, auf 69 ¼ % des BIP im Jahr 2025.

Annahmen zur finanzstatistischen Projektion des Öffentlichen Gesamthaushalts

1. Tabelle 4: Gesamtwirtschaftliche Entwicklung

	2020	2021	2022	2023 bis 2025
	- Zuwachs gegenüber dem Vorjahr in Prozent -			
Bruttoinlandsprodukt (nominal)	-3,4	4,3	4,2	2,8

2020: Statistisches Bundesamt vom 24. Februar 2021.

2021 bis 2025: Ergebnisse der Jahresprojektion der Bundesregierung vom 27. Januar 2021, die gemäß Vorausschätzungsgesetz (EgVG) und Vorausschätzungsverordnung (EgVO) von der Gemeinschaftsdiagnose als unabhängiger Einrichtung befürwortet wurde.

2. Steueraufkommen

Die Ergebnisse der 159. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 10. bis 12. November 2020 wurden auf der Basis der Jahresprojektion der Bundesregierung vom 27. Januar 2021 fortgeschrieben.

Darüber hinaus sind in die Finanzprojektion die finanziellen Haushaltsauswirkungen folgender Rechtsänderungen eingeflossen:

- Aufgrund einer noch ausstehenden beihilferechtlichen Genehmigung der EU: Sonderabschreibung für Elektronutzfahrzeuge und elektrisch betriebene Lastenfahräder (Artikel 2, Nr. 5) im Rahmen des Gesetzes zur weiteren steuerlichen Förderung der Elektromobilität und zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften vom 12. Dezember 2019 (BGBl. 2019 I, Nr. 48, S. 2451).
- Drittes Gesetzes zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise (Drittes Coronahilfegesetz) BGBl. I Nr. 10, S. 3030 vom 17. März 2021;
- Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Fondsstandorts Deutschland und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1160 zur Änderung der Richtlinie 2009/65/EG und 2011/61/EU im Hinblick auf den grenzüberschreitenden Vertrieb von Organismen für gemeinsame Anlagen (Fondsstandortgesetz – FoStoG);
- Entwurf eines Gesetzes zur erleichterten Umsetzung der Reform der Grundsteuer und Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften;
- Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Rennwett- und Lotteriegesetzes und der Ausführungsbestimmungen zum Rennwett- und Lotteriegesetz;
- BMF-Schreiben zur Nutzungsdauer von Computerhardware und Software zur Dateneingabe und -verarbeitung;
- Gesetzentwurf zur Verlängerung des erhöhten Lohnsteuereinbehalt für die Seeschifffahrt.

Darstellung der öffentlichen Haushalte

Die Entwicklung der öffentlichen Haushalte wird in der Abgrenzung der Finanzstatistik ausgewiesen. Die Einnahmen und Ausgaben des Bundes, der Länder und Gemeinden beinhalten auch die Extrahaushalte der jeweiligen Ebene. Die Extrahaushalte der Ebenen sind im Öffentlichen Gesamthaushalt enthalten. Die Darstellung der Entwicklung des Bundeshaushalts, der Länderhaushalte und der Gemeindehaushalte im Einzelnen beinhaltet jeweils die Kernhaushalte. Ergänzend wird der staatliche Finanzierungssaldo in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen dargestellt.

Die Extrahaushalte des Bundes beinhalten u. a. ERP-Sondervermögen, Bundeseisenbahnvermögen, EU-Finanzierung, Versorgungsrücklage des Bundes, Versorgungsfonds des Bundes, Entschädigungsfonds, Sondervermögen Kinderbetreuungsausbau, Investitions- und Tilgungsfonds, Postbeamtenversorgungskasse, Finanzmarktstabilisierungsfonds (SoFFin), „Vorsorge für Schlusszahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere“, Energie- und Klimafonds, Restrukturierungsfonds, FMS-Wertmanagement, Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA), Sondervermögen „Aufbauhilfe“, Kommunalinvestitionsförderungsfonds, Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung, Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“, Sondervermögen "Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter" und den Wirtschaftsstabilisierungsfonds.

2020: Bund: Rechnungsergebnisse des Bundeshaushalts 2020;

Länder: Vierteljährliche Kassenergebnisse der Länder (SFK 3,1. - 4. Quartal 2020);

Gemeinden: Vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte (GFK, 1. - 4. Quartal 2020).

2021: Bund: Entwurf eines Nachtrags für den Bundeshaushalt 2021 gemäß Kabinettsbeschluss vom 24. März 2021,

Länder, Gemeinden und Extrahaushalte des Bundes: BMF-Schätzung.

2022 - 2025: Bund: Eckwerte des Regierungsentwurfs des Bundeshaushalts 2022 und des Finanzplans 2023 bis 2024 gemäß Kabinettsbeschluss vom 24. März 2021.

Stand: 30. März 2021.

Entwicklung der öffentlichen Haushalte bis 2025

Abgrenzung Finanzstatistik ¹	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2021	2022	2023	2024	2025
	- Mrd. € -						- Veränderung in % gegenüber Vorjahr -				
I. Ausgaben											
Bund	509,4	670 ½	507 ½	483	483	481	31 ½	-24 ½	-5	0	- ½
Länder	487,2	546	480 ½	482	490 ½	501	12	-12	0	2	2
Gemeinden	293,2	306 ½	311 ½	316	322	328 ½	4 ½	1 ½	1 ½	2	2
Öffentlicher Gesamthaushalt	1088,1	1265	1108 ½	1094 ½	1107 ½	1119	16	-12 ½	-1 ½	1	1
II. Einnahmen											
Bund	379,5	391 ½	431 ½	444	461	493	3	10	3	4	7
Länder	453,8	514	462	468	482	495 ½	13 ½	-10	1 ½	3	3
Gemeinden	295,2	294	299 ½	305 ½	314 ½	323 ½	- ½	2	2	3	3
Öffentlicher Gesamthaushalt	926,8	941 ½	1001 ½	1031 ½	1070	1120 ½	1 ½	6 ½	3	4	4 ½
III. Finanzierungssaldo											
Bund	-129,9	-279	-76	-39	-21 ½	11 ½					
Länder	-33,5	-31 ½	-18 ½	-13 ½	-8 ½	-5 ½					
Gemeinden	2,0	-12 ½	-12	-10 ½	-7 ½	-5					
Öffentlicher Gesamthaushalt	-161,3	-323	-106 ½	-63	-37 ½	1 ½					

Abgrenzung Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen ²	- in % des BIP -					
Struktureller Finanzierungssaldo ³	-2,0	-7 ¾	-2 ¾	-1 ¼	- ½	0
Finanzierungssaldo (Maastricht) ³	-4,5	-9	-3	-1 ½	- ½	0
davon: Bund	-2,7	-6 ¾	-2 ¼	-1	- ½	0
Länder	-1,0	- ¾	- ¼	- ¼	0	0
Gemeinden	0,2	- ½	- ½	- ½	- ¼	- ¼
Sozialversicherungen	-1,0	-1	- ¼	0	¼	¼
Schuldenstand (Maastricht) ³	69,7	74 ½	74	73 ¼	72	69 ¼

¹ Bund, Länder und Gemeinden: Kern- und Extrahaushalte; Öffentlich Gesamthaushalt: Kern- und Extrahaushalte der Gebietskörperschaften, ohne Sozialversicherung.

² Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherung jeweils einschließlich ihrer Extrahaushalte.

³ 2020 aktualisiert: Finanzierungssalden Stand 25. Mai 2021;

Schuldenstand Stand 1. Juni 2021

Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen.

Entwicklung des Öffentlichen Gesamthaushalts bis 2025

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2021	2022	2023	2024	2025
	- Mrd. € -						- Veränderung in % gegenüber Vorjahr -				
I. Ausgaben											
Personalausgaben	298,6	305	314 ½	322	330 ½	338	2	3	2 ½	2 ½	2 ½
Laufender Sachaufwand	180,8	187 ½	193	183 ½	181	181 ½	3 ½	3	-5	-1	½
Zinsausgaben an andere Bereiche	26,9	29 ½	31	33 ½	32 ½	31	9 ½	5	7 ½	-2 ½	-5
Sachinvestitionen	69,0	75 ½	76 ½	76	78	80 ½	9 ½	1 ½	- ½	2 ½	3 ½
Zahlungen an andere Verwaltungen ¹	132,4	152	140	144	149 ½	153	15	-8	3	3 ½	2
Sonstige Ausgaben	380,5	515	353	335	336 ½	334 ½	35 ½	-31 ½	-5	½	- ½
Insgesamt	1088,1	1265	1108 ½	1094 ½	1107 ½	1119	16	-12 ½	-1 ½	1	1
II. Einnahmen											
Steuern	739,2	753	796 ½	828	863 ½	894 ½	2	6	4	4 ½	3 ½
Sonstige Einnahmen	187,6	189	205 ½	203 ½	206 ½	226	½	8 ½	-1	1 ½	9 ½
Insgesamt	926,8	941 ½	1001 ½	1031 ½	1070	1120 ½	1 ½	6 ½	3	4	4 ½
III. Finanzierungssaldo	-161,3	-323	-106 ½	-63	-37 ½	1 ½					

¹ Verrechnungsverkehr und Zahlungen an Sozialversicherungen.

Kern- und Extrahaushalte der Gebietskörperschaften, ohne Sozialversicherung.

Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen.

Entwicklung des Bundeshaushalts (Kernhaushalt) bis 2025

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2021	2022	2023	2024	2025
	- Mrd. € -						- Veränderung in % gegenüber Vorjahr -				
I. Ausgaben											
Personalausgaben	34,8	35 ½	37 ½	37 ½	37 ½	37 ½	1 ½	5 ½	½	½	-0
Laufender Sachaufwand	36,4	45	51 ½	43	40	39 ½	23 ½	14 ½	-16	-7 ½	-1 ½
Zinsausgaben an andere Bereiche	5,2	9 ½	12	12 ½	14	13	83 ½	25	5 ½	9 ½	-7 ½
Sachinvestitionen ¹	11,6	8	8 ½	7	8	9 ½	-30	5 ½	-15 ½	11 ½	16 ½
Zahlungen an Verwaltungen	235,5	276	198 ½	198 ½	206 ½	211	17 ½	-28	0	4	2
Sonstige Ausgaben	118,3	173 ½	112	98	97	93	47	-35 ½	-12 ½	-1 ½	-4
Insgesamt	441,8	547 ½	420	397 ½	402 ½	403 ½	24	-23 ½	-5 ½	1 ½	0
II. Einnahmen											
Steuern	283,3	284	308	323	335	347 ½	½	8 ½	4 ½	4	3 ½
Sonstige Einnahmen	27,8	23 ½	29 ½	34	40	45 ½	-16 ½	25 ½	16	17 ½	14 ½
Insgesamt	311,1	307 ½	337 ½	356 ½	375	393	-1	10	5 ½	5	5
III. Finanzierungssaldo	-130,7	-240 ½	-82 ½	-41	-28	-10 ½					
IV. Nettokreditaufnahme	130,5	240	81 ½	8 ½	11 ½	10					

Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen.

¹ Sondereffekt ab 2021 aufgrund Auslagerung der Bauinvestitionen im Fernstraßenbau in die Autobahn GmbH.

Diese Investitionen des Bundes sind ab 2021 als "Zuschüsse für Investitionen" veranschlagt und daher in den Sonstigen Ausgaben enthalten.

Entwicklung der Länderhaushalte (Kernhaushalte) bis 2025

BMF-Projektion

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2021	2022	2023	2024	2025
	- Mrd. € -						- Veränderung in % gegenüber Vorjahr -				
I. Ausgaben											
Personalausgaben	142,0	146 ½	152	157	162 ½	168 ½	3 ½	3 ½	3 ½	3 ½	3 ½
Laufender Sachaufwand	49,6	45	43	41 ½	41 ½	42	-9	-4 ½	-3	-0	½
Zinsausgaben an andere Bereiche	8,6	9	9	9	9	9	2 ½	1 ½	1	1	1
Sachinvestitionen	9,3	10 ½	11	11	11 ½	12	13 ½	4 ½	2	4	4
Zahlungen an Verwaltungen	162,4	135 ½	136 ½	137	140	143 ½	-16 ½	1	0	2 ½	2 ½
Sonstige Ausgaben	104,6	160 ½	91 ½	88 ½	88 ½	89	53 ½	-43	-3 ½	0	½
Insgesamt	476,4	506 ½	443	444 ½	454	464	6 ½	-12 ½	½	2	2 ½
II. Einnahmen											
Steuern	294,4	298	315	326	340 ½	352 ½	1	6	3 ½	4 ½	3 ½
Sonstige Einnahmen	140,4	180	109 ½	102 ½	101	103	28	-39	-6	-1 ½	1 ½
Insgesamt	434,8	477 ½	424 ½	428 ½	442	455 ½	10	-11	1	3	3
III. Finanzierungssaldo	-41,6	-29	-18 ½	-16	-12	-8 ½					

Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen.

Entwicklung der Länderhaushalte bis 2025

- Projektion der Länder -

	Ist	Schätzung					Ist	Schätzung				
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	- in Mrd € -						- Veränderungsrate zum Vorjahr in vH -					
Ausgaben												
Personalausgaben	142,0	147	152	157	162 1/2	168 1/2	4,4	3 1/2	3 1/2	3 1/2	3 1/2	3 1/2
Laufender Sachaufwand	49,6	46 1/2	44	42	42	42	34,4	-6 1/2	-5 1/2	-4 1/2	- 1/2	1/2
Zinsausgaben an andere Bereiche	8,6	9	9	9	9	9 1/2	-16,9	2 1/2	- 1/2	0	0	5 1/2
Sachinvestitionen	9,3	11	10 1/2	11	11 1/2	12	10,4	20 1/2	-6	3 1/2	4	6
Zahlungen an Verwaltungen	162,4	136 1/2	135 1/2	138	140	144	34,9	-16	- 1/2	2	1 1/2	2 1/2
Sonstige Ausgaben	104,6	165	97 1/2	89	89	90	32,0	58	-41	-8 1/2	0	1
Globale Mehr-/Minderausgaben						-10 1/2						
Ausgaben insgesamt	476,4	515	448	446	453 1/2	455	21,8	8	-13	- 1/2	2	1/2
Einnahmen												
Steuern	294,4	298	315	326	340 1/2	352 1/2	-4,8	1	6	3 1/2	4 1/2	3 1/2
Sonstige Einnahmen	140,4	179	107 1/2	101 1/2	100 1/2	102	52,3	27 1/2	-40	-5 1/2	-1	2
Einnahmen insgesamt	434,8	476 1/2	422 1/2	427 1/2	441	455	8,3	9 1/2	-11 1/2	1	3	3
Finanzierungssaldo	-41,7	-38	-25 1/2	-18 1/2	-12 1/2	0						

Die Tabelle weist die Entwicklung der Kernhaushalte aus. Die von einigen Ländern zur Bewältigung der Folgen der Pandemie gegründeten Sondervermögen sind nicht abgebildet.

Entwicklung der Gemeindehaushalte (Kernhaushalte) bis 2025

BMF-Projektion

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2021	2022	2023	2024	2025
	- Mrd. € -						- Veränderung in % gegenüber Vorjahr -				
I. Ausgaben											
Personalausgaben	68,6	70	71 ½	74	76	78	2	2 ½	3	3	2 ½
Laufender Sachaufwand	55,6	58	59 ½	59 ½	60 ½	61 ½	5	2	- ½	2	1 ½
Zinsausgaben an andere Bereiche	2,0	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1
Sachinvestitionen	34,8	39	39 ½	40	40 ½	41 ½	12	1 ½	1	1	2 ½
Zahlungen an Verwaltungen	11,4	12	12	12	12	12	3	2	½	½	½
Sonstige Ausgaben ¹	102,5	107 ½	108 ½	110 ½	113	115	5	1	1 ½	2	2
Insgesamt	274,9	288 ½	293 ½	297 ½	304	310 ½	5	1 ½	1 ½	2	2
II. Einnahmen											
Steuern	98,4	100	102 ½	107 ½	114	119	1 ½	2 ½	5	5 ½	4 ½
Sonstige Einnahmen	179,2	176 ½	179 ½	180	183 ½	187 ½	-1 ½	1 ½	½	2	2
Insgesamt	277,6	276 ½	282	288	297	306	- ½	2	2	3	3
III. Finanzierungssaldo	2,7	-12	-11 ½	-9 ½	-6 ½	-4					

¹ Einschließlich soziale Leistungen:

62,0	64	65 ½	67	68 ½	70
------	----	------	----	------	----

Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen.

Ableitung des Finanzierungssaldos des Sektors Staat ("Maastricht-Finanzierungssaldo") aus dem Finanzierungssaldo des Öffentlichen Gesamthaushalts

2020*	2021	2022	2023	2024	2025
- Mrd. Euro -					

Bund¹						
Finanzierungssaldo gem. Finanzstatistik	-129,9	-279	-76	-39	-21 ½	11 ½
Finanzielle Transaktionen ²	38,6	30 bis 31	-13 ½ bis -12 ½	-6 bis -5	-3 ½ bis -2 ½	-18 bis -17
Sonstiges ³	2,8	13 ½ bis 14 ½	11 bis 12	10 ½ bis 11 ½	7 ½ bis 8 ½	6 ½ bis 7 ½
Finanzierungssaldo gemäß VGR	-88,4	-235 ½ bis -233 ½	-78 ½ bis -76 ½	-34 ½ bis -32 ½	-17 ½ bis -15 ½	0 bis 2

Länder¹						
Finanzierungssaldo gem. Finanzstatistik	-33,5	-31 ½	-18 ½	-13 ½	-8 ½	-5 ½
Finanzielle Transaktionen ²	5,3	3 ½ bis 4 ½	3 bis 4	2 ½ bis 3 ½	2 ½ bis 3 ½	2 ½ bis 3 ½
Sonstiges ³	-3,7	2 bis 3	4 ½ bis 5 ½	4 bis 5	4 ½ bis 5 ½	4 bis 5
Finanzierungssaldo gemäß VGR	-31,9	-26 bis -24	-11 bis -9	-7 bis -5	-1 ½ bis ½	1 bis 3

Gemeinden¹						
Finanzierungssaldo gem. Finanzstatistik	2,0	-12 ½	-12	-10 ½	-7 ½	-5
Finanzielle Transaktionen ²	3,8	3 ½ bis 4 ½	3 bis 4	3 bis 4	3 bis 4	3 bis 4
Sonstiges ³	-0,5	-9 ½ bis -8 ½	-9 bis -8	-9 bis -8	-9 bis -8	-8 ½ bis -7 ½
Finanzierungssaldo gemäß VGR	5,3	-18 ½ bis -16 ½	-18 bis -16	-16 ½ bis -14 ½	-13 ½ bis -11 ½	-10 ½ bis -8 ½

Staat						
Finanzierungssaldo des Öffentlichen Gesamthaushalts gem. Finanzstatistik	-161,3	-323	-106 ½	-63	-37 ½	1 ½
Finanzielle Transaktionen ²	47,7	36 ½ bis 39 ½	-7 ½ bis -4 ½	-1 bis 2	2 bis 5	-12 ½ bis -9 ½
Sonstiges ³	-1,3	6 bis 9	6 ½ bis 9 ½	5 ½ bis 8 ½	3 bis 6	2 bis 5
Finanzierungssaldo (VGR) der Sozialversicherung	-34,2	-32 bis -31	-9 bis -8	-3 ½ bis -2 ½	7 bis 8	9 ½ bis 10 ½
Finanzierungssaldo des Staates gemäß VGR	-149,2	-312 ½ bis -305 ½	-116 ½ bis -109 ½	-62 bis -55	-25 ½ bis -18 ½	½ bis 7 ½
Finanzierungssaldo des Staates gemäß VGR, in % des BIP	-4,5	-9	-3	-1 ½	-½	0

* VGR-Finanzierungssaldo: Stand: 25. Mai 2021.

¹ Kern- und Extrahaushalte.

² Darlehensrückzahlungen und -vergaben, Beteiligungsverkäufe und -erwerbe sowie Schuldenaufnahmen und -tilgungen bei anderen staatlichen Einheiten.

³ Phasenverschiebungen, sonstige VGR-spezifische Effekte.

Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen.

Stabilitätsrat

Unabhängiger Beirat

16. Stellungnahme

zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit

nach § 51 Absatz 2 HGrG

11. Juni 2021

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung und Bewertung.....	1
2.	Vorbemerkungen.....	4
3.	Haushaltsergebnisse 2020	5
4.	Zur gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung.....	7
5.	Zur Fiskalschätzung des Bundesministeriums der Finanzen.....	13
6.	Überschreiten der Obergrenze für das gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit.....	24
7.	Herausforderungen der Finanzpolitik im weiteren Verlauf.....	28

1. Zusammenfassung und Bewertung

Auf seiner Sitzung im Juni 2021 befasst sich der Stabilitätsrat mit der erwarteten Entwicklung der Staatsfinanzen bis zum Jahr 2025. Die hierzu erstellte Vorlage basiert allerdings auf einem nicht aktuellen Datenstand. Die gesamtwirtschaftlichen Annahmen sind vom Januar 2021 und die Fiskalprognose vom April.

Der Stabilitätsrat hat eine zentrale Rolle in der deutschen Haushaltsüberwachung. Der Beirat hält es für problematisch, wenn die Beschlüsse des Stabilitätsrats auf einer veralteten zentralen Fiskalprojektion basieren, die zudem nicht mit der zugrunde gelegten gesamtwirtschaftlichen Prognose synchronisiert ist. Wenn eine aktuelle Schätzung beim gegebenenem Sitzungskalender nicht angefertigt werden kann, regt der Beirat an, den kalendarischen Rhythmus der Sitzungen des Stabilitätsrats im Hinblick auf die gesamtstaatliche Haushaltsüberwachung in Zukunft so anzupassen, dass der Beschluss sowohl auf einer aktuellen Datengrundlage basiert als auch gut in die europäischen Verfahren eingepasst ist.

Der Beirat stellt zur gesamtwirtschaftlichen Projektion fest: Die zugrunde gelegte Januar-Prognose ist veraltet. Zwischenzeitlich zeichnet sich eine deutlich günstigere Entwicklung ab. Dies gilt auch für die Einschätzung des Produktionspotenzials. Bereits die Frühjahrsprojektion der Bundesregierung fällt spürbar günstiger aus. Insbesondere für die kommenden Jahre erwarten einzelne Institutionen

deutlich höhere Bruttoinlandsprodukt (BIP)-Zuwachsraten. Der Beirat bewertet aus heutiger Sicht auch die Frühjahrsprognose der Bundesregierung als eher vorsichtig angesetzt.

Zur Fiskalprojektion stellt der Beirat fest: **Die vorgelegte Fiskalprojektion berücksichtigt zahlreiche aktuellere Informationen nicht. Bei gegebener Fiskalpolitik erwartet der Beirat insbesondere im laufenden Jahr aber auch in den kommenden Jahren niedrigere Staatsdefizite.** Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) schätzt im Stabilitätsprogramm für den Gesamtstaat im Jahr 2021 ein sehr hohes Defizit von 9 % des BIP. Gegenüber dem Vorjahr würde es sich damit praktisch verdoppeln. Bis 2025 wird sich das Defizit dann gemäß der Fiskalprojektion vollständig zurückbilden. Das strukturelle Defizit fällt angesichts des ungünstigen Konjunkturlinflusses insbesondere in den Anfangsjahren geringer aus. Die strukturelle Defizitquote geht gemäß der Schätzung des BMF bis 2024 deutlich zurück und hält ab dann die Obergrenze (gemäß § 51 Abs. 2 HGrG) von 0,5 % des BIP wieder ein. Andere Institutionen erwarten für das laufende Jahr niedrigere Defizite, insbesondere weil sie nicht davon ausgehen, dass die hohen Puffer im Bundeshaushalt vollständig ausgeschöpft werden. Aufgrund aktuellerer Einschätzungen insbesondere zum gesamtwirtschaftlichen Ausblick wäre aus Sicht des Beirats überschlagsweise zudem eine Abwärtsrevision der BMF-Defizitprojektionen ab dem Jahr 2023 in einer Größenordnung von ½ % des BIP zu erwarten.

Zwar dürfte sich aus Sicht des Beirats das strukturelle Defizit etwas günstiger entwickeln als in der BMF-Projektion. **Die Obergrenze für die strukturelle Defizitquote dürfte aber bei der derzeitigen Finanzplanung nicht nur im laufenden Jahr, sondern auch in den Jahren 2022 und 2023 erheblich überschritten werden. Ab dem Jahr 2024 könnte sie bei gegebener Fiskalpolitik gut erreicht werden.**

Der Beirat stellt gleichzeitig fest, dass die Fiskalregeln unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit einer Überschreitung vorsehen. Die gesetzliche Vorschrift (HGrG) nimmt dabei Bezug auf die europäischen Fiskalregeln. Im Rahmen dieser Vorgaben galt für das Jahr 2020 und gilt für das Jahr 2021 eine Generalausnahme. **Der Beirat geht aus heutiger Sicht davon aus, dass das zwischenzeitliche Überschreiten der Obergrenze eine zulässige Abweichung darstellt und dass sich die europäischen Vorgaben auch ohne Anwendung der Generalausnahme für das Jahr 2022 mit der vom BMF abgebildeten Finanzpolitik einhalten lassen.**

Im Hinblick auf die europäischen Fiskalregeln ist von der Europäischen Kommission empfohlen worden, die Generalausnahmeklausel auf das Jahr 2022 auszuweiten. **Angesichts der aktuellen Projektion der Europäischen Kommission für den Euroraum und die einzelnen Mitgliedstaaten sieht der Beirat keine Notwendigkeit die derzeit bestehende generelle Ausnahmeklausel bei den europäischen Fiskalregeln auf das Jahr 2022 hin auszuweiten.** Diese würde keine zusätzliche Konsolidierung erforderlich machen, die den Aufschwung in der Europäischen Union gefährden würde.

Im Hinblick auf die Schuldenbremse formuliert der Stabilitätsrat für das Jahr 2022 die Ansicht, dass weiterhin eine außergewöhnliche Notsituation bzw. Naturkatastrophe im Sinne von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG festgestellt werden könne. Hierfür wäre indes nachvollziehbar darzulegen, dass auch im Jahr 2022 eine außergewöhnliche Notsituation besteht, die sich der Kontrolle des Staates entzieht,

und dass die zur Überwindung und Bewältigung der Notsituation angemessenen und erforderlichen Maßnahmen zur Überschreitung der regulären Grenzen führen. **Die vorliegenden Projektionen zeigen eine solche außergewöhnliche Notsituation für das Jahr 2022 nicht an. Das Einhalten der verfassungsrechtlichen Obergrenzen im Rahmen der Schuldenbremse würde für das Jahr 2022 auch keine abrupte Konsolidierung erforderlich machen, die den Aufschwung gefährdet.**

Der Beirat betont, dass weiterhin eine hohe Unsicherheit hinsichtlich der künftigen Entwicklung besteht. Sollte sich im weiteren Verlauf abzeichnen, dass es tatsächlich erforderlich ist, die Ausnahmeklausel der nationalen Schuldenbremsen in Anspruch zu nehmen, wäre dies nachvollziehbar und anhand aktueller Projektionen zu begründen. Diese sollten mit und ohne Rückwirkungen der überschlüssig notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen erstellt werden.

2. Vorbemerkungen

Der Beirat unterstützt den Stabilitätsrat bei der Überwachung der Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits nach § 51 Absatz 2 HGrG gemäß § 6 des Stabilitätsratsgesetzes. Dazu nimmt er jeweils vor der Beschlussfassung des Stabilitätsrats Stellung zur Frage der Einhaltung dieser Obergrenze. Die vorliegende 16. Stellungnahme wurde für die Sitzung des Stabilitätsrats am 21. Juni 2021 erstellt.

Die Stellungnahme des Beirats berücksichtigt nur Informationen, die bis zum 11.6.2021 verfügbar waren. Dies beinhaltet unter anderem die folgenden öffentlichen Informationen:

- Beschlussvorschlag des Arbeitskreises (AK) Stabilitätsrat vom 3. Mai 2021 für die Sitzung des Stabilitätsrates am 21. Juni 2021
- Deutsches Stabilitätsprogramm 2021 vom April 2021 basierend auf der Jahresprojektion der Bundesregierung vom Januar 2021, den anhand der Projektion aktualisierten Ergebnissen des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom 12. November 2020, dem auf dieser Basis erstellten Entwurf eines Nachtrags für den Bundeshaushalt 2021 sowie dem Eckwertebeschluss der Bundesregierung zum Bundeshaushalt 2022 und zur Finanzplanung bis 2025 vom 24. März 2021
- Deutsche Haushaltsplanung 2021 („Draft Budgetary Plan“, DBP) vom Oktober 2020
- Frühjahrsprojektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 27. April 2021 und die darauf basierende Steuerschätzung des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom 10. bis 12. Mai 2021
- Projektionen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR, März 2021), des Internationalen Währungsfonds (IWF, April 2021), der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (April 2021), der Europäischen Kommission (Mai 2021), der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD, Mai 2021) und der Deutschen Bundesbank (Juni 2021)
- Stellungnahme der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose zur Frühjahrsprojektion 2021 der Bundesregierung
- Haushaltsergebnisse gemäß den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) und in Maastricht-Abgrenzung sowie gemäß Finanzstatistik mit Stand Mai 2021
- Eckwertebeschluss der Bundesregierung zum Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2022 und zum Finanzplan 2021 bis 2025 vom 24. März 2021

Vom BMF, dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und der zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL) wurden zusätzliche Hintergrundinformationen für die interne Verwendung im Beirat zur Verfügung gestellt, die in der Analyse berücksichtigt wurden.

Die ZDL hat eine eigene Schätzung für die finanzstatistischen Defizite der Kernhaushalte der Länder vorgelegt. Bei dieser Schätzung sind die Extrahaushalte der Länder nicht ausgewiesen. Für die Beurteilung der Finanzlage der Länder ist deren Entwicklung sowie die Finanzbeziehungen zu den Kernhaushalten jedoch von großer Bedeutung. Da die BMF-Projektion die Extrahaushalte ausweist,

wird daher im Regelfall auf diese Bezug genommen. Dabei geht der Beirat davon aus, dass die ZDL die Beschlussvorlage des BMF teilt, solange kein abweichendes Votum vorgelegt wird.

3. Haushaltsergebnisse 2020

Übersicht 1: Prognose-Ist Vergleich für Finanzierungssaldo und Schuldenstand¹⁾

In % des BIP, für 2020	Prognose (Herbst 2019) BMF	Prognose (Frühjahr 2020) BMF	Prognose (Herbst 2020) BMF	Ist (Frühjahr 2021) Europäische Kommission	Ist (Frühjahr 2021) Bundesregie- rung, eigene Berechnung ²⁾
1. Finanzierungssaldo	½	-8½	-5	-4,2	-4,5
2. Konjunkturkomponente	0	-2¾	-2½	-2,4	-2,5
3. Konjunkturbereinigter Saldo	½	-5½	-2½	-1,8	-2,0
4. Temporäre Maßnahmen/ Effekte	0	0	0	0	0
5. Struktureller Finanzierungssaldo	½	-5½	-2½	-1,8	-2,0
6. Konjunkturbereinigter Primärsaldo ³⁾	1¼	-4¾	-1¾	-1,1	-1,3
7. Produktionslücke ⁴⁾	-0,1	-5,3	-4,8	-4,8	-4,7
8. Schuldenstand (Maastricht)	58¼	75¼	70	69,8	69,7

1) Die Werte für die Prognosen des BMF sind für die Positionen 1. – 7. der 12., der 13. und der 15. Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats entnommen. Für den Schuldenstand werden Werte gemäß den Schätzungen zu den Beschlussvorschlägen des AK Stabilitätsrat vom 21. November 2019, vom 4. Mai 2020, respektive vom 4. Dezember 2020 berichtet. – 2) Die Werte berücksichtigen die Revision der VGR-Daten vom 25. Mai. Die Konjunkturkomponente basiert auf der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung. – 3) Der Primärsaldo stellt den Saldo ohne Berücksichtigung der Zinsausgaben dar. – 4) In % des Produktionspotenzials.

Das strukturelle Defizit betrug im Jahr 2020 gemäß der jüngsten Berechnung der Europäischen Kommission 1,8 % des BIP (vgl. Übersicht 1). Auf Basis der neuen VGR-Ergebnisse für das Defizit und der gesamtwirtschaftlichen Frühjahrsprojektion der Bundesregierung ergibt sich ein Wert von 2 %. Das strukturelle Defizit bezeichnet den um Konjunkturlinien und temporäre Maßnahmen bereinigten Saldo. Die temporären Corona-Maßnahmen sind bei der europäischen Haushaltsüberwachung allerdings nicht aus dem strukturellen Saldo herausgerechnet.¹ Nach der Berechnung der Europäischen Kommission vom Frühjahr 2021 fiel das strukturelle Defizit geringer aus, als noch im Herbst oder gar im Frühjahr des Jahres 2020 vom BMF erwartet. Dies ist vor allem auf ein deutlich geringeres gesamtstaatliches Defizit zurückzuführen. Die in den europäischen Fiskalregeln festgelegte Obergrenze für das strukturelle Defizit von 0,5 % des BIP (entspricht einem strukturellen Finanzierungssaldo von -0,5 % des BIP) wurde gleichwohl mit deutlichem Abstand verfehlt.

¹ Vgl. Europäische Kommission, Vade Mecum on the Stability & Growth Pact, 2019 Edition, Institutional Paper 101, April 2019, S. 9: "Principle IV: Deliberate policy actions that increase the deficit do not, as a rule, qualify as one-offs. The provisions on one-offs are primarily meant to avoid policy measures that do not lead to a sustained improvement of the budget balance being treated as structural. In order to give policymakers the right incentive to fully recognise the permanent budgetary impact of their actions, there is therefore a strong presumption that deliberate policy actions that increase the deficit are of a structural nature".

Die Schuldenquote nach der Maastricht-Abgrenzung ist im vergangenen Jahr deutlich gestiegen. Dies ist in erster Linie Folge der erheblichen Ausweitung der Neuverschuldung der Gebietskörperschaften. Damit wurden nicht nur die hohen Defizite finanziert, sondern auch Einlagen aufgebaut. Zudem schlagen sich die staatlich garantierten Hilfskredite sowie Staatsbeteiligungen an Unternehmen schulden erhöhend nieder.² Knapp ein Viertel des Anstiegs der Schuldenquote ist auf die Entwicklung des Nenners zurückzuführen: das BIP ging im Zuge des starken Einbruchs der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zurück. Nachdem die Schuldenquote im Jahr 2019 ungefähr der in den europäischen Fiskalregeln festgelegten Obergrenze von 60 % entsprach und im Herbst 2019 für das Jahr 2020 ein weiteres Absinken prognostiziert worden war, liegt sie im Jahr 2020 nun mit einem Wert von knapp 70 % deutlich darüber. Mit einem Anstieg von 10 Prozentpunkten liegt Deutschland im unteren Mittelfeld der EU Mitgliedstaaten.³

Für die europäischen Fiskalregeln gilt im Jahr 2020 eine Generalausnahme von der Verpflichtung zur Einhaltung der Obergrenze. Gemäß Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe c) des Vertrages über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vom 2. März 2012 (Europäischer Fiskalpakt) ist eine Abweichung zulässig, wenn außergewöhnliche Umstände vorliegen. Nach Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe b) desselben Vertrags ist damit ein außergewöhnliches Ereignis angesprochen, das sich der Kontrolle des Staates entzieht und erhebliche Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen hat.⁴

Die Einstufung des Jahres 2020 als außergewöhnlich im Sinne des Europäischen Fiskalpakts deckt sich mit der Empfehlung der Europäischen Kommission vom 20. März 2020 und der Erklärung der Europäischen Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN-Rat) vom 23. März 2020. Zu der Einschätzung, dass eine außergewöhnliche Notsituation für Deutschland im Sinne von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG vorlag, kam zudem der Deutsche Bundestag in seinem Beschluss vom 25. März 2020.

Wie bereits in den Stellungnahmen des vergangenen Jahres festgestellt, erachtet auch der Beirat die im Jahr 2020 geltenden Umstände als außergewöhnlich und krisenhaft und hält daher den Rückgriff auf die Ausnahmeklauseln der Fiskalregeln für richtig.

² Hilfskredite und Staatsbeteiligungen erhöhen nicht das Defizit, weil der höheren Neuverschuldung höhere Finanzaktiva wie Kreditforderungen und Beteiligungen gegenüberstehen.

³ Die Bandbreite des Anstiegs liegt bei den EU Mitgliedstaaten zwischen 2 bis 3 und 25 Prozentpunkten. So beträgt der Anstieg etwa in den Niederlanden knapp 6 Prozentpunkte, in Frankreich 18 Prozentpunkte, in Italien 21 Prozentpunkte und in Spanien 24 Prozentpunkte. Im Hinblick auf die Stärke des Anstiegs ist anzumerken, dass die Schuldenquote umso stärker auf Veränderungen des BIP im Nenner reagiert je größer die Schuldenquote ist. Für die Schuldenquote (in % des BIP) ergeben sich Werte für die Schuldenquote für das Jahr 2020 von 55 % in den Niederlanden, 116 % in Frankreich, 156 % in Italien und 120 % in Spanien.

⁴ Artikel 3 Absatz (3) b) lautet: „Außergewöhnliche Umstände“ sind ein außergewöhnliches Ereignis, das sich der Kontrolle der betreffenden Vertragspartei entzieht und erhebliche Auswirkungen auf die Lage der öffentlichen Finanzen hat, oder ein schwerer Konjunkturabschwung im Sinne des geänderten Stabilitäts- und Wachstumspakts, vorausgesetzt, die vorübergehende Abweichung der betreffenden Vertragspartei gefährdet nicht die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen.

4. Zur gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung

a) Zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Kurzbeschreibung der Projektion der Bundesregierung

Die Beschlussvorlage für den Stabilitätsrat basiert wie das Stabilitätsprogramm vom April auf der Jahresprojektion vom Januar 2021. Darin wird eine Ausweitung des preisbereinigten BIP um 3,0 % für das Jahr 2021 und um 2,6 % für das Jahr 2022 prognostiziert. Dabei wurde unterstellt, dass die Wirtschaftsleistung pandemiebedingt im ersten Quartal zurückgeht und im Zuge der Rücknahme der Einschränkungen des öffentlichen Lebens im weiteren Verlauf des Jahres wieder ansteigt. Dadurch werden sich vor allem die von der Pandemie stark beeinträchtigten Dienstleistungen erholen. Die Industrie wird sich nach dieser Prognose, gestützt durch die Auslandsnachfrage, weiterhin robust entwickeln. Weiter steigende Exporte dürften nach und nach zu einer Belebung der Investitionstätigkeit führen. Der private Konsum wird durch eine steigende Erwerbstätigkeit gestützt. Auch der staatliche Konsum wird in dieser Prognose noch einmal ausgeweitet (siehe Übersicht 2).

In ihrer Frühjahrsprojektion vom 27. April hat die Bundesregierung ihre BIP-Prognose sowohl für dieses als auch für das nächste Jahr deutlich nach oben revidiert. Für das laufende Jahr hat sie die Wachstumsprognose um 0,5 Prozentpunkte auf 3,5 % und für das Jahr 2022 um 1,0 Prozentpunkt auf 3,6 % angehoben (vgl. Übersicht 2).

Nach der Frühjahrsprojektion wird die gesamtwirtschaftliche Expansion in diesem Jahr zunächst von den Exporten getragen, die noch einmal deutlich ansteigen. Ab dem zweiten Quartal wird auch die Binnen- nachfrage zur wirtschaftlichen Erholung beitragen. Insbesondere die staatlichen Konsumausgaben werden pandemiebedingt in diesem Jahr noch einmal kräftig ausgeweitet, was u.a. auf den Nachtragshaushalt des Bundes zurückzuführen ist. Zudem tragen auch die Investitionen zur wirtschaftlichen Erholung von dem pandemiebedingten Einbruch der Wirtschaftsaktivität bei. Im kommenden Jahr dürfte die gesamtwirtschaftliche Expansion stärker vom privaten Konsum getragen werden. Vom Außenbeitrag insgesamt werden in beiden Jahren nur schwache Impulse für das BIP-Wachstum erwartet.

Der Anstieg der Verbraucherpreise ist nach der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vorübergehend etwas beschleunigt. So wird für dieses Jahr ein Anstieg der Preise für die Konsumausgaben der Haushalte (Deflator) von 2,2% und für das kommende Jahr von 1,5% erwartet. Gemessen am Verbraucherpreisindex liegt die Inflationsrate respektive bei 2,3 % und 1,4 %. Grund für die höhere Inflation im laufenden Jahr ist zum einen der Basiseffekt, der aus dem starken Rückgang der Inflation im Frühjahr 2020 resultiert sowie eine Reihe von Sondereffekten, wie die Rückkehr zu den vormaligen Umsatzsteuersätzen und die Einführung der CO₂-Bepreisung für Transport und Gebäudeheizungen.

Übersicht 2: Aktuelle¹⁾ Projektionen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Änderung ggü. Vorjahr in % (soweit nicht anders angegeben)	2020	2021	2022	2023	2024	2025
1. Bundesregierung (Jahresprojektion, Januar 2021)						
1aa. BIP, preisbereinigt	-5,0	3,0	2,6	1,2	1,2	1,2
1ab. BIP-Deflator	1,6	1,3	1,6	1,6	1,6	1,6
1ba. Privater Verbrauch, preisbereinigt	-6,0	3,6	2,9	1,2	1,2	1,2
1bb. Privater Verbrauch, Deflator	0,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
1c. Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer ²⁾	-0,4	3,0	2,6	3,0	3,0	3,0
1d. Arbeitnehmer	-0,8	0,2	0,5	-0,2	-0,2	-0,2
1e. Erwerbslosenquote in % (nach ILO ³⁾)	4,0	3,9	3,5	3,7	3,8	3,7
1f. Kurzfristige Zinssätze in % (technische Annahme)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2. Bundesregierung (Frühjahrsprojektion, April 2021)						
2aa. BIP, preisbereinigt	-4,9	3,5	3,6	1,1	1,1	1,1
2ab. BIP-Deflator	1,6	1,7	1,5	1,6	1,6	1,6
2ba. Privater Verbrauch, preisbereinigt	-6,1	0,8	5,5	1,1	1,1	1,1
2bb. Privater Verbrauch, Deflator	0,7	2,2	1,5	1,7	1,7	1,7
2c. Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer ²⁾	-0,1	3,0	3,1	3,0	3,0	3,0
2d. Arbeitnehmer	-0,8	0,3	0,8	-0,2	-0,2	-0,2
2e. Erwerbslosenquote in % (nach ILO ³⁾)	4,0	4,0	3,6	3,8	3,9	3,8
2f. Kurzfristige Zinssätze in % (technische Annahme)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3. Europäische Kommission (Mai 2021)						
3aa. BIP, preisbereinigt	-4,9	3,4	4,1			
3ab. BIP-Deflator	1,6	1,6	1,5			
3ba. Privater Verbrauch, preisbereinigt	-6,1	0,1	7,3			
3bb. Privater Verbrauch, Deflator	0,7	2,3	1,4			
3c. Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmer ²⁾	0,5	2,8	2,9			
3d. Erwerbstätige	-1,1	-0,2	0,9			
3e. Erwerbslosenquote in %	3,8	4,1	3,4			
4. Gemeinschaftsdiagnose (April 2021)						
4aa. BIP, preisbereinigt	-4,9	3,7	3,9			
4ab. BIP-Deflator	1,6	1,6	1,7			
5. SVR (März 2021)						
5aa. BIP, preisbereinigt	-4,9	3,1	4,0			
5ab. BIP-Deflator	1,6	2,0	2,0			
6. Deutsche Bundesbank (Juni 2021)						
6aa. BIP, preisbereinigt	-4,8	3,7	5,1	1,6		
6ab. BIP-Deflator	1,6	2,3	1,6	1,9		
7. IWF (April 2021)						
7aa. BIP, preisbereinigt	-4,9	3,6	3,4	1,6	1,5	1,2
7ab. BIP-Deflator	1,6	2,7	1,6	1,6	1,8	2,1
8. OECD (Mai 2021)						
8aa. BIP, preisbereinigt	-4,8	3,3	4,3			
8ab. BIP-Deflator	1,6	1,3	1,3			

1) In dieser Stellungnahme werden zusätzlich zur Jahresprojektion, auf der die Beschlussvorlage des AK Stabilitätsrat vom 3. Mai für die Sitzung des Stabilitätsrates am 21. Juni basiert, Projektionen ausgewiesen, die in den vergangenen drei Monaten veröffentlicht wurden. – 2) Werte zu laufenden Preisen. – 3) International Labour Organization (Internationale Arbeitsorganisation)

Die Lage am Arbeitsmarkt verbessert sich durch die in der Prognose unterstellte schrittweise Rücknahme der Infektionsschutzmaßnahmen und die wirtschaftliche Erholung. Insbesondere wird erwartet, dass die Kurzarbeit rasch zurückgeht, da von den Lockerungsschritten gerade die von den Maßnahmen besonders betroffenen Branchen (insbesondere Handel, Gastronomie und Beherbergungsbetriebe, Kultur) begünstigt werden.

Bewertung

Die Frühjahrsprojektion der Bundesregierung erscheint vor dem Hintergrund der Informationslage zum Zeitpunkt ihrer Erstellung als vertretbar. Ihr unterliegt aber im Gegensatz zu aktuellen Prognosen anderer Institutionen eine vergleichbar schwache gesamtwirtschaftliche Grunddynamik. Für das laufende Jahr steht die BIP-Projektion insgesamt im Einklang mit anderen Institutionen (vgl. Übersicht 2).⁵ Bei einzelnen Prognosegrößen zeigen sich aber größere Unterschiede. Vor allem die Konsumausgaben des Staates werden in diesem Jahr mit 5,2 % deutlich stärker ausgeweitet als in den vorliegenden Prognosen der Institute. Ein Grund dafür ist, dass in der Projektion der Bundesregierung die vollständige Ausschöpfung der Haushaltsansätze unterstellt wird, während bei den Instituten Abschläge vorgenommen werden. Gleichzeitig schätzt die Bundesregierung die Dynamik der privatwirtschaftlichen Erholung etwas geringer ein als die Institute. Für das kommende Jahr liegt die gesamtwirtschaftliche Prognose der Bundesregierung am unteren Ende des Prognosespektrums. Hier erwarten einzelne Institutionen teils deutlich höhere BIP-Zuwachsraten. Die Frühjahrsprognose erscheint daher insgesamt gesehen eher vorsichtig.

Aktuell bestehen weiterhin erhebliche Prognoseunsicherheiten. Risiken für die Projektion ergeben sich vor allem aus dem weiteren Verlauf der Corona-Pandemie. Verzögerungen bei den Impfungen oder das Auftreten neuer Infektionswellen können dazu führen, dass die in der Projektion unterstellten Lockerungsschritte bei den Infektionsschutzmaßnahmen nach hinten verschoben werden. Ein beachtliches Aufwärtsrisiko für die Prognose ergibt sich aus der während der Pandemie bei den privaten Haushalten aufgestauten Kaufkraft. Sollten diese Ersparnisse bereits im Prognosezeitraum stärker für größere Anschaffungen genutzt werden, dürfte der private Konsum deutlich stärker expandieren.

Die Beschlussvorlage (und die maßgebliche Fiskalprojektion) basiert aber nicht auf der Frühjahrsprojektion, sondern auf der älteren Jahresprojektion vom Januar 2021. Diese zeichnet eine nochmals deutlich vorsichtigeren gesamtwirtschaftlichen Dynamik als die Frühjahrsprojektion. Aus aktueller Sicht erscheint diese Einschätzung nicht mehr plausibel. **Der Beirat geht davon aus, dass die konjunkturelle Entwicklung deutlich günstiger als in der Beschlussvorlage unterstellt ausfallen wird.**

Für die auf der Jahresprojektion basierende Fiskalprojektion ist allerdings auch die Struktur der Revisionen wichtig. Für das Jahr 2021 wurden Löhne, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in der Frühjahrspro-

⁵ Siehe hierzu Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2021): Stellungnahme der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose zur Frühjahrsprojektion 2021 der Bundesregierung, Essen.

jektion relativ zur Jahresprojektion nur wenig revidiert. Während der nominale Konsum stark zurückgenommen wurde, schlägt sich die BIP-Revision hauptsächlich in einer Aufwärtsrevision der Unternehmens- und Vermögenseinkommen nieder. Obwohl das BIP spürbar nach oben revidiert wurde, gilt dies nicht für die Komponenten, die für die Staatsfinanzen besonders bedeutsam sind. In der Summe ist der gesamtwirtschaftlich bedingte Revisionsbedarf für die Fiskalprognose daher für das Jahr 2021 eher gering. In den Folgejahren spielt dieser Struktureffekt der Revision aber dann eine deutlich geringere Rolle. **Deshalb ergeben sich ab dem Jahr 2022 aus der Aufwärtsrevision des gesamtwirtschaftlichen Ausblicks der Regierungsprojektion merklich günstigere Perspektiven für die Staatsfinanzen im Vergleich zur vorgelegten Fiskalprojektion aus dem Stabilitätsprogramm.**

b) Zum Produktionspotenzial und zur Produktionslücke

Kurzbeschreibung der Projektion der Bundesregierung

Die Bundesregierung erwartet in der Jahresprojektion vom Januar, die der Beschlussvorlage des Stabilitätsrats zugrundeliegt, in diesem und im kommenden Jahr ein Wachstum des Produktionspotenzials von jeweils 1,0 %. In den folgenden Jahren schwächt sich der Zuwachs auf 0,8 % ab (vgl. Übersicht 3). Diese Abschwächung lässt sich vor allem auf die Entwicklung des Arbeitsvolumens zurückführen. Bereits ab der Mitte des Projektionszeitraums ist damit zu rechnen, dass dieses demografiebedingt zurückgeht.

In ihrer Frühjahrsprojektion hat die Bundesregierung demgegenüber das Wachstum des Produktionspotenzials für dieses und das kommende Jahr um jeweils 0,2 Prozentpunkte auf 1,2 % angehoben. In den folgenden Jahren schwächt sich der Zuwachs nun auf 0,9 % ab.

Gegenüber dem Herbst 2019 – der letzten Projektion vor der Corona-Krise – wurden mit der Frühjahrsprojektion die Wachstumsraten des Produktionspotenzials für die Jahre 2020 und 2021 spürbar um 0,4 bzw. 0,3 Prozentpunkte auf 1,1 % bzw. 1,2 % nach unten revidiert. Dies dürfte hauptsächlich auf die Corona-Krise zurückzuführen sein. Für die Folgejahre wurden die Zuwachsraten nur leicht gesenkt. Anscheinend wird nicht erwartet, dass die Corona-Krise einen Anpassungsprozess auslöst, der das Potenzialwachstum über einen längeren Zeitraum dämpft. Allerdings wurde im Vergleich zur Einschätzung vor der Krise auch das Ausgangsniveau des Produktionspotenzials im Jahr 2019 nach unten revidiert. Im Ergebnis wird damit das Niveau des Potenzials etwa für das Jahr 2024 (preisbereinigt) um rund 1,7 % niedriger eingeschätzt.

Übersicht 3: Aktuelle Schätzungen des Potenzialwachstums¹⁾ und der Produktionslücke

Änderung ggü. Vorjahr in % (soweit nicht anders angegeben)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
1. Bundesregierung (Jahresprojektion, Januar 2021)							
1aa. Produktionspotenzial	1,1	0,9	1,0	1,0	1,0	0,9	0,8
1ab. Produktionspotenzial (in Mrd. €)	3176	3205	3239	3272	3304	3333	3361
1ba. Produktionslücke (in % des Potenzials)	1,8	-4,2	-2,3	-0,8	-0,6	-0,3	0,0
1bb. Produktionslücke (in Mrd. €) ²⁾	59,8	-145,3	-83,2	-30,1	-23,2	-13,1	0,0
2. Bundesregierung (Frühjahrsprojektion, April 2021)							
2aa. Produktionspotenzial	1,2	1,1	1,2	1,2	1,1	1,0	0,9
2ab. Produktionspotenzial (in Mrd. €)	3191	3226	3265	3304	3339	3371	3402
2ac. Abweichung zu 1ab (in %) ³⁾	0,5	0,6	0,8	1,0	1,1	1,2	1,2
2ba. Produktionslücke (in % des Potenzials)	1,3	-4,7	-2,6	-0,2	-0,2	-0,2	0,0
2bb. Produktionslücke (in Mrd. €) ²⁾	43,7	-164,9	-93,9	-8,3	-9,1	-6,2	0,0
3. Europäische Kommission (Mai 2021)							
3aa. Produktionspotenzial	1,1	0,9	1,1	1,3			
3ab. Produktionspotenzial (in Mrd. €)	3201	3230	3267	3308			
3ac. Abweichung zu 1ab (in %) ³⁾	0,8	0,8	0,9	1,1			
3b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	1,0	-4,8	-2,7	0,0			
4. Gemeinschaftsdiagnose (April 2021)							
4aa. Produktionspotenzial	1,2	0,9	1,3	1,3	1,2	1,2	1,1
4ab. Produktionspotenzial (in Mrd. €)	3200	3230	3271	3315	3356	3395	3432
4ac. Abweichung zu 1ab (in %) ³⁾	0,8	0,8	1,0	1,3	1,6	1,9	2,1
4b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	1,0	-4,8	-2,6	-0,1	0,0	0,0	0,0
4ca. Produktionspotenzial nach MODEM	1,3	1,2	1,2	1,1	1,0	0,8	0,7
4cb. Produktionspotenzial. nach MODEM (in Mrd. €)	3192	3229	3268	3304	3336	3362	3385
4cc. Abweichung zu 1ab (in %) ³⁾	0,5	0,7	0,9	1,0	1,0	0,9	0,7
5. SVR (März 2021)⁴⁾							
5aa. Produktionspotenzial	1,2	1,1	1,1	1,1	1,0	0,9	0,8
5ab. Produktionspotenzial (in Mrd. €)		3212	3249	3284	3316	3345	3371
5ac. Abweichung zu 1ab (in %) ³⁾		0,2	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3
5b. Produktionslücke (in % des Potenzials)		-4,5	-2,5	0,4			
6. Deutsche Bundesbank (Juni 2021)							
6aa. Produktionspotenzial	1,4	0,9	1,0	1,2	1,2		
6ab. Produktionspotenzial (in Mrd. €)	3207	3235	3267	3308	3349		
6ac. Abweichung zu 1ab (in %) ³⁾	1,0	0,9	0,9	1,1	1,4		
6b. Produktionslücke (in % des Potenzials) ⁵⁾	0,8	-4,9	-2,3	1,4	1,7		
7. IWF (April 2021)							
7aa. Produktionspotenzial ⁶⁾	1,3	-1,5	2,5	1,7	1,3	1,4	1,1
7ab. Produktionspotenzial (in Mrd. €) ⁶⁾	3220	3170	3249	3304	3348	3395	3471
7ac. Abweichung zu 1ab (in %) ³⁾	1,4	-1,1	0,3	1,0	1,3	1,9	2,2
7b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	0,4	-3,0	-2,0	-0,3	-0,1	0,0	0,0
8. OECD (Mai 2021)							
8aa. Produktionspotenzial	1,3	1,1	1,0	1,0			
8ab. Produktionspotenzial (in Mrd. €)	3220	3255	3286	3318			
8ac. Abweichung zu 1ab (in %) ³⁾	1,4	1,5	1,5	1,4			
8b. Produktionslücke (in % des Potenzials) ⁷⁾	0,4	-5,4	-3,2	0,0			

1) Preisbereinigt. – 2) Bezogen auf das nominale BIP. – 3) Eigene Berechnung. – 4) Die Prognose der Produktionslücke basiert auf der BIP-Schätzung vom März 2021 und der Potenzialschätzung vom November 2020. Die Werte für das Produktionspotenzial und die Produktionslücke sind nicht kalenderbereinigt. – 5) Da die angegebenen Werte nicht kalenderbereinigt sind, weichen sie vom Ausweis der Deutschen Bundesbank ab. – 6) Eigene Berechnung auf Basis des World Economic Outlook vom April 2021 – 7) Eigene Berechnung auf Basis des Economic Outlook No. 109 vom Mai 2021.

Auf Basis des Produktionspotenzials schätzt die Bundesregierung die Produktionslücke in der Frühjahrsprojektion für das Jahr 2020 auf -4,7 %. Angesichts der von der Bundesregierung erwarteten konjunkturellen Erholung würde sich die Produktionslücke im kommenden Jahr weitgehend schließen und in den folgenden Jahren nach dieser Schätzung nahezu geschlossen bleiben. Demgegenüber hatte die Jahresprojektion für das kommende Jahr eine schwächere konjunkturelle Aufwärtsdynamik und eine Output-Lücke von noch fast -1 % veranschlagt. Diese sollte sich annahmegemäß aber ebenfalls in den Folgejahren schließen.

Bewertung

Die veraltete Jahresprojektion weist zum einen im Vergleich zu anderen Prognosen einen relativ niedrigen Potenzialpfad aus. Zum anderen zeigt sie eine schwache konjunkturelle Grunddynamik in den Jahren 2021 und 2022. Insbesondere deshalb fällt die Produktionslücke im kommenden Jahr mit fast -1% des BIP relativ groß aus. **Der Beirat hält diese Einschätzung aus heutiger Sicht für zu vorsichtig.**

Die in der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung angegebenen Schätzwerte für die Wachstumsrate des Produktionspotenzials und die Produktionslücke liegen ungefähr im Spektrum der Berechnungen anderer Institutionen – selbst wenn der Potenzialpfad hier immer noch vorsichtig angesetzt zu sein scheint (vgl. Übersicht 3). Insbesondere im Vergleich zu den Projektionen der Gemeinschaftsdiagnose und der Europäischen Kommission, die grundsätzlich auf der gleichen Methodik beruhen, ergeben sich sowohl beim Potenzialwachstum als auch bei der Produktionslücke nur geringfügige Abweichungen. Größere Unterschiede ergeben sich im Vergleich zur Projektion des Internationalen Währungsfonds, der zu der Einschätzung kommt, dass das Produktionspotenzial in Deutschland im vergangenen Jahr zurückgegangen sein dürfte. Dadurch wird auch die Produktionslücke mit -3,0 % deutlich geringer eingeschätzt als in der Projektion der Bundesregierung und der Gemeinschaftsdiagnose. Dies führt in der kurzen Frist zu einem etwas anderen Anpassungspfad. Für die Unterschiede bei den Projektionen dürften vor allem methodische Gründe ausschlaggebend sein, wobei die Bundesregierung auf Berechnungen gemäß des EU-Verfahrens festgelegt ist. Während die meisten Institutionen die deutsche Wirtschaft im Jahr 2022 etwa im Bereich der Normalauslastung erwarten (Produktionslücke mehr oder weniger geschlossen) prognostiziert die Deutsche Bundesbank eine deutlich stärkere konjunkturelle Dynamik und eine spürbar positive Produktionslücke (+1½ %).

5. Zur Fiskalschätzung des Bundesministeriums der Finanzen

a) Zur Fiskalschätzung (ohne Bereinigung um temporäre und konjunkturelle Einflüsse)

Beschreibung der Schätzung des Bundesministeriums der Finanzen

Dem Beschlussvorschlag für die Sitzung des Stabilitätsrats am 21. Juni liegt die Projektion des BMF für das Stabilitätsprogramm vom April zugrunde. Dieses basiert auf den älteren gesamtwirtschaftlichen Eckwerten vom Januar. Es bezieht den VGR-Datenstand vom April und weitgehend die Regierungsplanungen zum Bundeshaushalt vom März ein.

Zwischenzeitlich liegen zahlreiche aktuellere Informationen vor, die in der Vorlage für den Stabilitätsrat nicht berücksichtigt werden, so dass es sich bei der Vorlage für den Stabilitätsrat eher um ein überholtes Dokument als um eine aktuelle Einschätzung handelt. So aktualisierte die Bundesregierung inzwischen ihre gesamtwirtschaftliche Projektion. Darauf basierend wurde eine neue Steuerschätzung erstellt. Es wurden zudem neue VGR-Daten für den Abschluss des Staatshaushalts des Jahres 2020 veröffentlicht. Ebenfalls nicht einbezogen ist, dass im Zusammenhang mit dem Regierungsbeschluss vom März in Aussicht gestellt wurde, dass der Bund Defizite der Sozialversicherungen auch im Jahr 2022 ausgleicht, soweit dies nötig ist, um höhere Beitragssätze zu verhindern.

Übersicht 4: Aktuelle Projektionen des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos¹⁾

In % des BIP	2020	2021	2022	2023	2024	2025
1a. Stabilitätsrat, (03. Mai 2021) ²⁾	-4,2	-9	-3	-1½	-¾	-¼
1b. Stabilitätsrat (Dezember 2020) ²⁾	-5	-7	-2¼	-1¼	-½	
1c. Deutsche Haushaltsplanung (DBP, Oktober 2020)	-6¼	-4¼	-2	-¾	-¼	
1d. Stabilitätsrat (Juni 2020)	-8½ ³⁾					
2. Europäische Kommission (Mai 2021)	-4,2	-7,5	-2,5			
3. Gemeinschaftsdiagnose (April 2021)	-4,2	-4,5	-1,6			
4. SVR (März 2021)	-4,2	-4,1	-1,5			
5. Deutsche Bundesbank (Juni 2021)	-4,5	-5,3	-1,7	-1,0		
6. IWF (April 2021)	-4,2	-5,5	-0,4	0,4	0,5	0,6
7. OECD (Mai 2021)	-4,2	-4,5	-1,6			

1) Die Werte für die Projektionsjahre (ab 2021 für 1a sowie ab 2020 für 1b. bis 1d.) sind auf ein Viertelprozent gerundet. – 2) Ohne Berücksichtigung des ausgewiesenen Handlungsbedarfs.

Das BMF schätzt im Stabilitätsprogramm für den Gesamtstaat im Jahr 2021 ein sehr hohes Defizit von 9 % des BIP (vgl. Abbildung 1 sowie Übersichten 4 und 5). Gegenüber dem Vorjahr würde es sich damit praktisch verdoppeln.⁶ Ein wesentlicher Grund für den Anstieg sind die eingestellten Corona-Stützungsmaßnahmen: Die diesbezüglichen staatlichen Aufwendungen werden mit 6¼ % des BIP veranschlagt, und damit um fast 3 % des BIP höher als im Jahr 2020.⁷ Demnach steigen vor allem die

⁶ Für das Jahr 2019 wird ein gesamtstaatlicher Finanzierungsüberschuss in Höhe von 1,5 % des BIP verzeichnet (eigene Berechnung auf Basis der VGR, Destatis).

⁷ Vgl. BMF, Deutsches Stabilitätsprogramm 2021, Tabelle 5 auf S. 32.

Transfers an Unternehmen sowie die Gesundheitsausgaben. Bei der Projektion wird unterstellt, dass der großzügig bemessene Rahmen für die Nettokreditaufnahme im Nachtragshaushalt des Bundes voll defizitwirksam ausgeschöpft wird. Die globale Mehrausgabe für Corona-Maßnahmen geht dabei mit 1¼ % des BIP ein.⁸ Neben den Corona-Maßnahmen schlagen sich Steuerentlastungen defiziterhöhend nieder (insb. die Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags). Ausgabeseitig werden darüber hinaus Zusatzlasten unabhängig von den Corona-Maßnahmen erwartet. Hier könnten u.a. Transfers für Klimaschutz und Digitalisierung in die Projektion eingestellt sein.

Für das Jahr 2022 erwartet das BMF eine Defizitquote von 3 %. Der starke Rückgang gegenüber dem Jahr 2021 resultiert vor allem aus sinkenden Lasten durch auslaufende Corona-Maßnahmen (-4¾ Prozentpunkte, wobei im Jahr 2022 immer noch eine Belastung durch Corona-Maßnahmen in Höhe von 1½ % des BIP veranschlagt ist). Zudem dürfte ein deutlicher Anstieg des durchschnittlichen Zusatzbeitragssatzes der gesetzlichen Krankenkassen eingestellt sein: Dort sind ohne weitere Maßnahmen (strukturelle) Defizite angelegt, die durch höhere Beitragssätze zu finanzieren sind, weil die Kassenrücklagen im laufenden Jahr zum guten Teil aufgebraucht werden. Im Stabilitätsprogramm ist für das Jahr 2022 zudem kein Sonderzuschuss des Bundes an den Gesundheitsfonds mehr eingestellt. Schließlich erklärt die projizierte fortgesetzte Wirtschaftserholung einen Teil des Defizitrückgangs.

In den Jahren 2023 bis 2025 wird sich das Defizit dann gemäß der Fiskalprojektion vollständig zurückbilden. Die Hälfte des Rückgangs ergibt sich aus dem Auslaufen der verbliebenen Corona-Maßnahmen. Zudem dürften weitere Beitragssatz-Erhöhungen in die Prognose eingestellt sein. Diese dürften nicht zuletzt notwendig werden, um die zunehmenden demografischen Lasten zu kompensieren. So wird gemäß Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung vom November 2020 ein Anstieg des Beitragssatzes zur Gesetzlichen Rentenversicherung von derzeit 18,6 % auf 19,9 % im Jahr 2025 erwartet (mittlere Variante). Schließlich sind in der Projektion noch nicht spezifizierte Konsolidierungsmaßnahmen des Bundes entsprechend den Eckwerten vom März 2021 unterstellt („Handlungsbedarf“). Diese senken das Defizit in den Jahren 2024 und 2025 um 0,1 % bzw. 0,4 % des BIP (4,9 Mrd. € bzw. 15,2 Mrd. €). Eine moderate Budgetentlastung kommt außerdem von der unterstellten fortgesetzten Konjunkturerholung.

Die Defizitschätzung für das Jahr 2021 wurde gegenüber der Projektion vom Oktober vergangenen Jahres schrittweise und stark nach oben korrigiert. Die jüngste Aufwärtsrevision des Defizits gegenüber den Angaben vom Dezember 2020 reflektiert zum guten Teil, dass der Nachtrag für den Bundeshaushalt 2021 berücksichtigt wurde. Zu beachten ist dabei, dass die größeren Puffer im Bundeshaushalt vollständig defiziterhöhend in die Defizitquote im Stabilitätsprogramm eingegangen sind. In dieser Weise wurde bereits im Jahr 2020 vorgegangen – wobei das Ergebnis schließlich deutlich niedriger lag als projiziert (vgl. auch Übersicht 4).

Für die Jahre ab 2022 und insbesondere mittelfristig sind die Revisionen gegenüber dem vergangenen Herbst aber relativ überschaubar. Die BMF-Projektion vom Frühjahr 2021 fällt insgesamt

⁸ Vgl. BMF, Deutsches Stabilitätsprogramm 2021, S. 32.

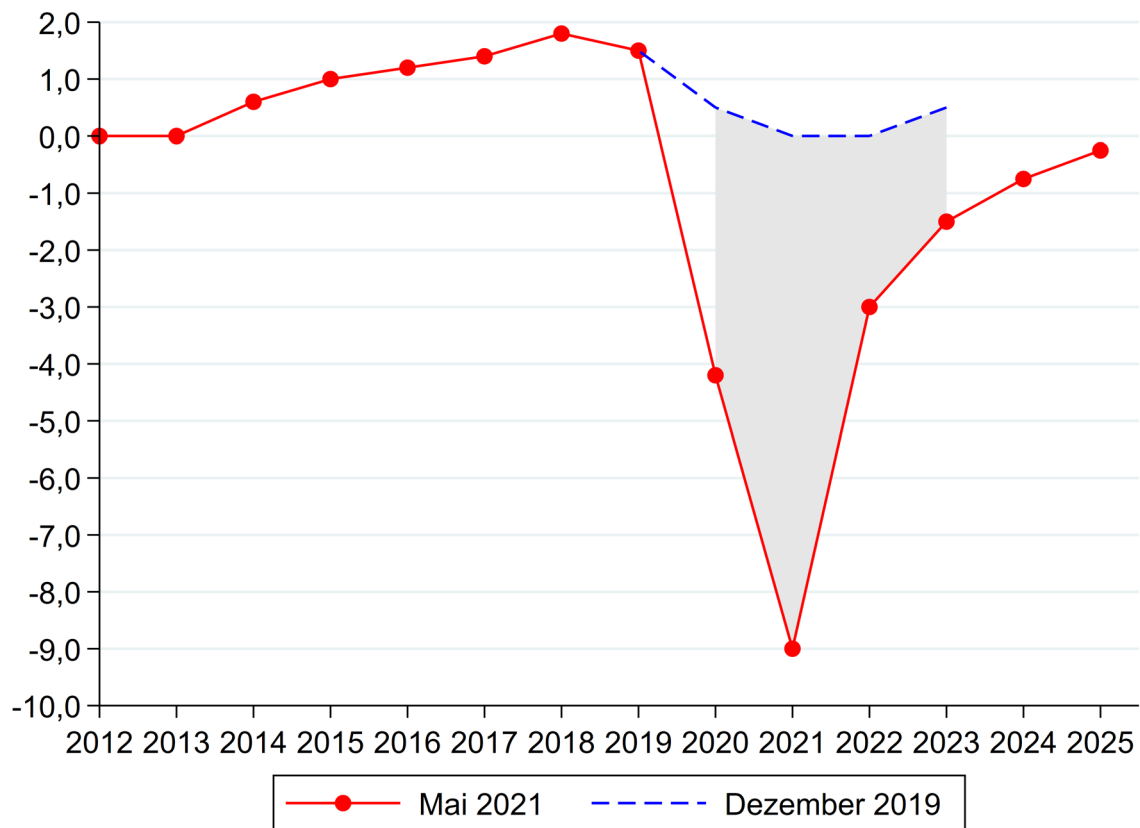
Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats, Frühjahr 2021

gesehen in der Grundlinie etwas ungünstiger aus als die BMF-Projektion vom Dezember 2020. Das Defizit ohne Umsetzung von identifizierten, aber noch nicht durch Maßnahmen konkretisierten Handlungsbedarfen liegt gemäß Stabilitätsprogramm im Jahr 2022 um $\frac{3}{4}$ % des BIP höher als in der Projektion vom Herbst 2020. In den Jahren 2023 und 2024 sinkt dieser Abstand auf etwa $\frac{1}{4}$ % des BIP.

Übersicht 5: Projektion aus dem Stabilitätsprogramm (April 2021)

In % des BIP	2020	2021	2022	2023	2024	2025
1. Finanzierungssaldo	-4,2	-9	-3	-1½	-½	0
davon:						
1a. Bund	-2,6	-6¾	-2¼	-1	-½	0
1b. Länder	-0,5	-¾	-¼	-¼	0	0
1c. Gemeinden	0,0	-½	-½	-½	-¼	-¼
1d. Sozialversicherungen	-1,0	-1	-¼	0	¼	¼
2. Zinsausgaben	0,7	½	½	½	½	½
3. Primärsaldo¹⁾	-3,5	-8¼	-2½	-1	0	½
4. Einnahmen	46,9	45¾	46¼	47	47½	47¾
davon:						
4a. Steuern	23,5	22¾	23¼	23½	24	24
4b. Sozialbeiträge	18,2	18	18¼	18½	19	19
4c. Empfangene Vermögenseinkommen	0,6	½	½	½	½	½
4d. Sonstige ²⁾	4,6	4½	4¼	4¼	4¼	4¼
5. Primärausgaben¹⁾	50,5	54¼	49	48	47¾	47¼
davon:						
5a. Sozialleistungen	27,2	27	26¼	26½	26½	26½
5aa. davon: Soziale Sachleistungen	9,4	9½	9½	9½	9½	9¾
5ab. davon: Monetäre Sozialleistungen	17,8	17½	16¾	17	16¾	16¾
5b. Arbeitnehmerentgelte	8,5	8¼	8¼	8¼	8¼	8¼
5c. Vorleistungen	6,1	6¾	6¼	6	5¾	5½
5d. Subventionen	2,1	3¾	1¼	¾	¾	¾
5e. Bruttoanlageninvestitionen	2,7	2¾	2¾	2¾	2¾	2¾
5f. Vermögenstransfers	1,4	2	1¾	1¾	1½	1½
5g. Sonstige ³⁾	2,5	3¼	2½	2¼	2	2
6. Nachrichtlich: Schuldenquote	69,8	74½	74	73¼	72	69¼

1) Der Primärsaldo und die Primärausgaben stellen den Finanzierungssaldo bzw. die Ausgaben ohne Berücksichtigung der Zinsausgaben dar. Primärausgaben: Eigene Berechnung auf Basis des Stabilitätsprogramms vom April 2021. – 2) Verkäufe, sonstige laufende Einnahmen und empfangene Vermögenstransfers (ohne vermögenswirksame Steuern) – 3) Nettozugang sonstiger nicht-finanzieller Vermögensgüter, sonstige laufende Ausgaben.

Abbildung 1: Entwicklung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos

Die durchgezogene rote Linie zeigt die Entwicklung des unbereinigten Finanzierungssaldos in % des BIP gemäß Stabilitätsrat (vgl. Übersicht 4, 1a). Die gestrichelte blaue Linie zeigt den unbereinigten Finanzierungssaldo in % des BIP zum Stand vom Dezember 2019. Bis zum Jahr 2019 sind die Werte gemäß dem aktuellen Ausweis der Europäischen Kommission abgebildet.

Abbildung 1 zeigt die erwartete Entwicklung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos im Vergleich zur Projektion vom Herbst 2019. Der kumulative Rückgang des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos seit Ausbruch der Covid-19-Pandemie (graue Fläche) ist ein grobes Maß für die vom Stabilitätsrat erwartete, aus der Pandemie resultierende gesamte Belastung der öffentlichen Finanzen. Im Zeitraum bis 2023 ergibt sich auf Basis der von der Bundesregierung vorgelegten Projektion insgesamt eine Belastung durch die Pandemie sowie zwischenzeitlicher sonstiger Maßnahmen in einer Größenordnung von in etwa 650 Mrd. €.

Die Schuldenquote steigt gemäß dem Stabilitätsprogramm im laufenden Jahr auf 74½ %. Ab dem Jahr 2022 sinkt die Schuldenquote wieder. Sie soll 2025 mit 69¼ % wieder etwas niedriger liegen als im ersten Krisenjahr 2020 (69,7 %), wäre aber selbst dann noch fast 10 Prozentpunkte über dem Vorkrisenstand des Jahres 2019. Die genaue Aufschlüsselung der einzelnen Faktoren ist aufgrund fehlender Informationen zur Projektion nicht möglich. Neben den zwischenzeitlich sehr hohen Defiziten dürfte sich in der Schuldenquote die Entwicklung bei den nicht-defizitwirksamen Corona-Hilfen niederschlagen (v.a. staatliche Kreditgarantien über die KfW). Im laufenden Jahr könnte dafür angesichts der unterjährigen Entwicklung und der fortbestehenden Wirtschaftseinschränkungen eine Zunahme unterstellt worden sein. In den Folgejahren könnte dann ein Abbau dieser Bestände erwartet worden sein. Dafür könnten die weitere Wirtschaftserholung und unter Umständen attraktivere privatwirtschaftliche

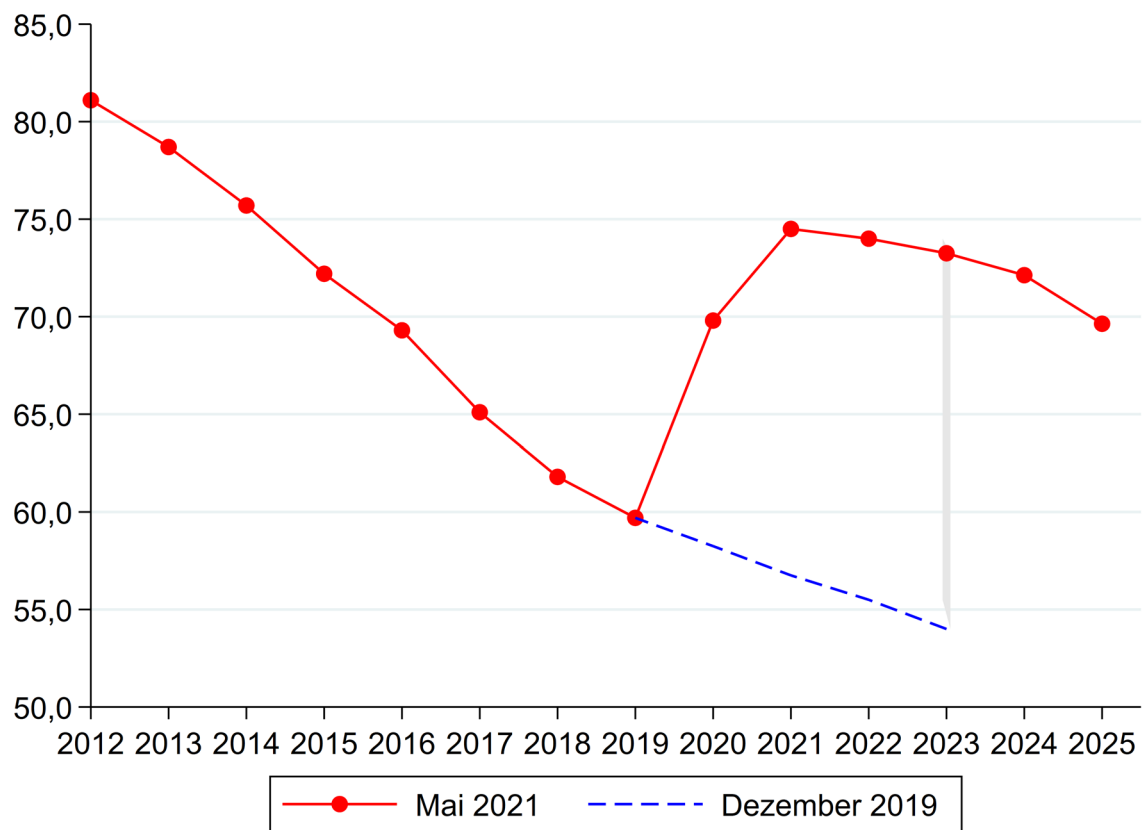
Finanzierungsquellen für die Unternehmen sprechen, so dass die staatlich garantierten Kredite zurückgezahlt werden. Diese werden grundsätzlich 2025 fällig, was die Schuldenquote in der Projektion insbesondere in jenem Jahr spürbar beeinflusst haben dürfte. Die Schuldenquote wird im Übrigen stark vom Auf- und Abbau staatlicher Einlagen (insbesondere Sichtguthaben des Bundes bei der Deutschen Bundesbank) beeinflusst. Diese sind seit einiger Zeit stark gestiegen und legten auch im Jahr 2020 nochmal um insgesamt 81 Mrd. € zu ($2\frac{1}{2}$ % des BIP). Der Aufbau solchen staatlichen Finanzvermögens schlägt sich nicht im Defizit und der haushaltsmäßigen Nettokreditaufnahme nieder, führt aber ceteris paribus zu einem höheren Schuldenstand: Vorhandene staatliche Mittel werden nicht genutzt, um weniger Schulden aufzunehmen, sondern um die Einlagen zu erhöhen. In der Projektion ist nun vermutlich angenommen worden, dass diese Einlagen ab dem Jahr 2022 teils wieder aufgelöst werden. Defizite werden in diesem Fall durch Rückgriff auf die Einlagen und nicht durch Kreditaufnahme am Kapitalmarkt finanziert: Die Schuldenquote fällt niedriger aus als dies durch die haushaltsmäßig ausgewiesene Kreditaufnahme erklärt wird. So liegt die Schuldenquote im Jahr 2025 um etwa $2\frac{1}{2}$ Prozentpunkte niedriger, als es sich rechnerisch aus der kumulierten Kreditaufnahme und dem nominalen BIP-Wachstum der Jahre 2021 bis 2025 ergibt.

Im Vergleich zu den Einschätzungen anderer Institutionen zeigen sich deutliche Unterschiede (vgl. Übersicht 6). Für die Bewertung dieser Unterschiede ist zu beachten, dass die Entwicklung der Schuldenquote von drei Faktoren bestimmt wird. Die Projektion der Entwicklung des Schuldenstands ergibt sich erstens aus dem erwarteten Finanzierungssaldo, zweitens aus den unterstellten finanziellen Transaktionen (einschl. Einlagenbewegung) und drittens aus der projizierten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Die BMF-Projektion weist gegenüber den anderen Institutionen höhere Schuldenquoten aus. Ausschlaggebend hierfür sind die projizierten hohen Defizite und die zugrundeliegende schwache Wirtschaftsdynamik. Die unterschiedlichen Annahmen zu den finanziellen Transaktionen spielen eine geringere Rolle und verkleinern die Unterschiede zwischen der Prognose des BMF und der anderen Institutionen.

Übersicht 6: Aktuelle Projektionen des Schuldenstands¹⁾

In Mrd. € (sofern nicht anders angegeben)	2020	2021	2022	2023	2024	2025
1. Stabilitätsrat (Mai 2021)						
1a. Bruttoschuldenquote (in % des BIP)	69,8 ²⁾	74½	74	73¼	72	69¼
1b. Bruttoschuldenstand ³⁾	2323,7	2588	2679	2725	2752	2720
1c. Veränderung des Bruttoschuldenstands ³⁾	264,6	264	92	46	27	-32
1d. Defizit (= -Finanzierungssaldo) ³⁾	139,6	309	113	58	22	-4
1e. Veränderung der Schulden ohne 1d. ³⁾	125,0	-45	-21	-12	5	-28
1f. BIP zu jeweiligen Preisen	3329,0	3473	3621	3720	3823	3928
2. Europäische Kommission (Mai 2021)						
2a. Bruttoschuldenquote (in % des BIP)	69,8	73,0	72,1			
2b. Bruttoschuldenstand	2325,5	2559	2672			
2c. Veränderung des Bruttoschuldenstands ³⁾	267,9	233	113			
2d. Defizit (= -Finanzierungssaldo)	139,6	263	93			
2e. Veränderung der Schulden ohne 2d. ³⁾	128,3	-30	20			
2f. BIP zu jeweiligen Preisen	3332,2	3504	3703			
3. SVR (März 2021)						
3a. Bruttoschuldenquote (in % des BIP)	70,6	70,8	68,2			
3b. Bruttoschuldenstand ³⁾	2353,2	2482	2536			
3c. Veränderung des Bruttoschuldenstands ³⁾	329,6	128	55			
3d. Defizit (= -Finanzierungssaldo)	139,6	143	55			
3e. Veränderung der Schulden ohne 3d. ³⁾	190,0	-15	0			
3f. BIP zu jeweiligen Preisen	3332,2	3506	3721			
4. Deutsche Bundesbank (Juni 2021)						
4a. Bruttoschuldenquote (in % des BIP)	69,7	71,0	66,6	64,1		
4b. Bruttoschuldenstand	2325,5	2512	2516	2507		
4c. Veränderung des Bruttoschuldenstands	267,8	186	4	-9		
4d. Defizit (= -Finanzierungssaldo)	149,2	187	63	38		
4e. Veränderung der Schulden ohne 4d.	118,7	-1	-58	-46		
4f. BIP zu jeweiligen Preisen	3336,2	3538	3776	3910		
5. IWF (April 2021)						
5a. Bruttoschuldenquote (in % des BIP)	68,9	70,3	67,3	64,8	62,2	59,6
5b. Bruttoschuldenstand	2296,8	2490	2506	2492	2473	2447
5c. Veränderung des Bruttoschuldenstands ³⁾	239,6	194	16	-14	-19	-25
5d. Defizit (= -Finanzierungssaldo)	139,6	194	16	-14	-19	-25
5e. Veränderung der Schulden ohne 5d. ³⁾	100,0	0	0	0	0	0
5f. BIP zu jeweiligen Preisen	3332,2	3545	3725	3845	3973	4103
6. OECD (Mai 2021)						
6a. Bruttoschuldenquote (in % des BIP) ⁴⁾	69,7	73,6	72,6			
6b. Bruttoschuldenstand	2325,5	2571	2685			
6c. Veränderung des Bruttoschuldenstands ³⁾	267,8	246	113			
6d. Defizit (= -Finanzierungssaldo)	139,6	157	58			
6e. Veränderung der Schulden ohne 6d. ³⁾	128,2	89	55			
6f. BIP zu jeweiligen Preisen ³⁾	3336,2	3491	3699			

1) Die Werte für die Projektionsjahre ab 2021 sind auf volle Milliarden gerundet, soweit es sich um Euro-Angaben handelt. Für 1a ist die Schuldenquote ab dem Jahr 2021 auf ein Viertelprozent gerundet. – 2) Nach der VGR Revision vom März ergibt sich ein Wert von 69,7%. – 3) Eigene Berechnung. – 4) Zur besseren Vergleichbarkeit mit den Projektionen anderer Institutionen wird die Bruttoschuldenquote unter Berücksichtigung des nicht-kalenderbereinigten BIP im Nenner berichtet. Eigene Berechnung auf Basis des Economic Outlook No. 109 vom Mai 2021.

Abbildung 2: Entwicklung der Schuldenquote (Maastricht)

Die durchgezogene rote Linie zeigt die Entwicklung der Schuldenquote gemäß Stabilitätsrat (vgl. Übersicht 6, 1a), jedoch ohne Berücksichtigung etwaiger Handlungsbedarfe. Die gestrichelte blaue Linie zeigt die Projektion der Schuldenquote vom Dezember 2019. Bis zum Jahr 2019 sind die Werte gemäß dem aktuellen Ausweis der Europäischen Kommission abgebildet.

Abbildung 2 zeigt die aktuell erwartete Entwicklung der Schuldenquote im Vergleich zu der vor der Pandemie erwarteten Entwicklung. Der vertikale Abstand zwischen den beiden Verläufen ab dem Jahr 2020 ergibt sich aus der vor allem pandemie-bedingten Ausweitung der Bruttoverschuldung im Zähler und dem niedrigeren BIP-Pfad im Nenner. Der Abstand der Schuldenquoten im Jahr 2023 beträgt gut 17 % des BIP. Dies spiegelt im Wesentlichen die kumulierten zusätzlichen Defizite der Jahre 2020 bis 2023 wider, die in Abbildung 1 ausgewiesen sind.

b) Zur Ableitung des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos

Für das laufende Jahr und die folgenden Jahre werden strukturelle Defizitquoten deutlich oberhalb des mittelfristigen Haushaltsziels von maximal 0,5 % erwartet. Dies wird gemäß Stabilitätsprogramm erst ab dem Jahr 2024 wieder erreicht, und zwar auch ohne zusätzliche, noch nicht spezifizierte Konsolidierungsmaßnahmen (Handlungsbedarf) des Bundes (vgl. Übersicht 7 und Abbildung 3). Konkret springt die strukturelle Defizitquote gemäß dem Stabilitätsprogramm im laufenden Jahr auf 7¾ %. Im Jahr 2022 liegt sie demnach aber bereits wieder bei 2¾ %. Nach 1¼ % im Jahr 2023 und ½ % im Jahr 2024 soll 2025 ein strukturell ausgeglichener Haushalt erreicht werden. Das Verlaufprofil des strukturellen Defizits ist in der Krise etwas flacher als das der unbereinigten Quote. Der Konjunkturlast belastet die Staatsfinanzen dabei im Jahr 2020 am stärksten, im laufenden Jahr wiegt

Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats, Frühjahr 2021

er nur noch etwa halb so schwer und danach ist er weitgehend neutral. Temporäre Effekte scheinen nicht identifiziert worden zu sein, so dass sich der strukturelle Saldo insofern nicht vom unbereinigten Saldo unterscheidet.

Übersicht 7: Aktuelle Projektionen des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos¹⁾

In % des BIP bzw. Produktionspotenzials	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
1a. Stabilitätsrat (Mai 2021) ²⁾		-2,0	-7 ³ / ₄	-2 ³ / ₄	-1 ¹ / ₄	- ¹ / ₂	- ¹ / ₄
1b. Deutsches Stabilitätsprogramm (April 2021)	0,7	-2,0	-7 ³ / ₄	-2 ³ / ₄	-1 ¹ / ₄	- ¹ / ₂	- ¹ / ₄
1c. Stabilitätsrat (Dezember 2020)	0,7	-2 ¹ / ₂	-6	-2 ¹ / ₄	-1 ¹ / ₄	- ¹ / ₂	
1d. Stabilitätsrat (Oktober 2020)	0,6	-3 ¹ / ₂	-3 ¹ / ₂	-1 ¹ / ₄	- ¹ / ₂	- ¹ / ₄	
1e. Deutsche Haushaltsplanung (DBP, Oktober 2020)	0,6	-3 ¹ / ₄	-3 ¹ / ₄	-1 ¹ / ₄	- ¹ / ₂	- ¹ / ₄	
1f. Stabilitätsrat (Juni 2020)	1,3	-5 ¹ / ₂					
1g. Stabilitätsrat (Dezember 2019)	1 ¹ / ₄	¹ / ₂	¹ / ₄	¹ / ₄	¹ / ₂		
2. Europäische Kommission (Mai 2021)	1,0	-1,8	-6,2	-2,5			
3a. Gemeinschaftsdiagnose (April 2021) ³⁾	1,0	-1,8	-3,3	-1,5			
3b. Gemeinschaftsd. (MODEM, April 2021) ³⁾	0,8	-1,7	-3,2	-1,7			
4. SVR (März 2021)							
5. Deutsche Bundesbank (Juni 2021) ^{3,4)}	0,7	-2,9	-4,0	-2,0	-1,5		
6. IWF (April 2021) ^{3,5)}	1,3	-2,5	-4,3	-0,3	0,4	0,5	0,6
7. OECD (Mai 2021) ³⁾	1,2	-1,0	-2,6	-1,5			

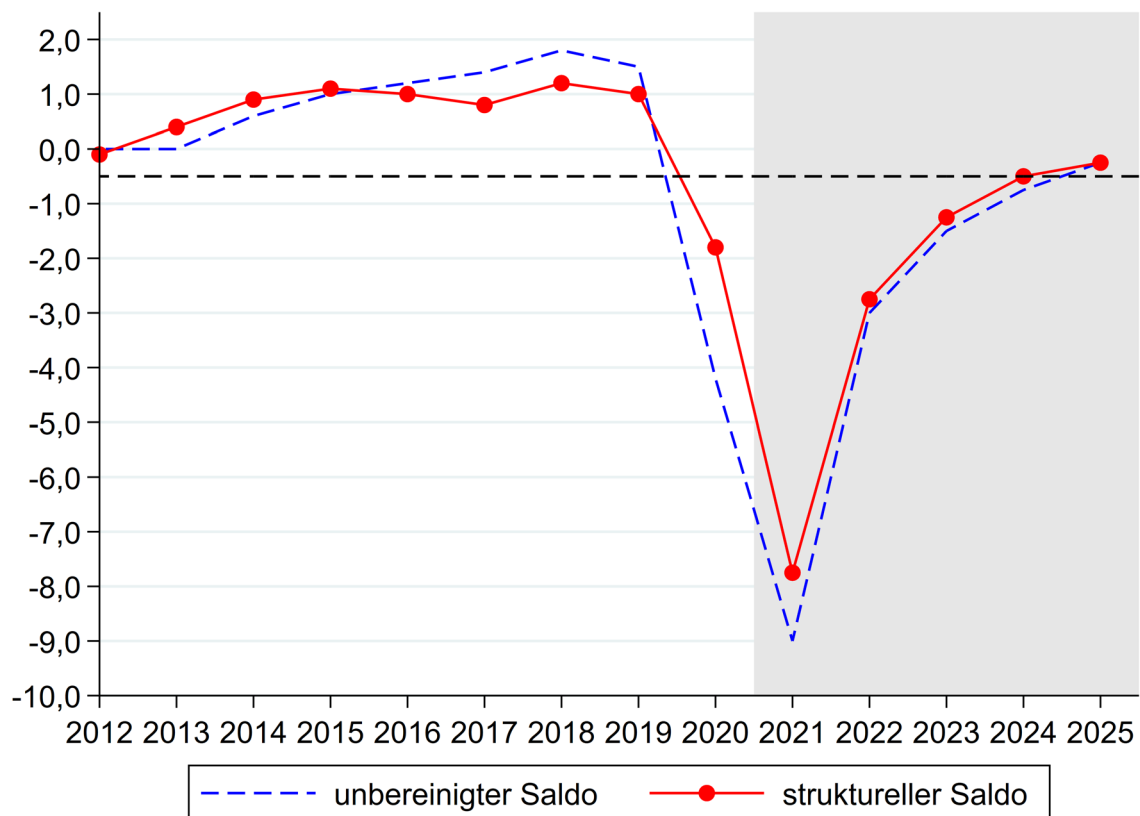
1) Die Werte für die Projektionsjahre (ab 2021 für 1a. und 1b., ab 2020 für 1c. bis 1f. sowie 2019 für 1g.) sind auf ein Viertelprozent gerundet. – 2) Ohne Berücksichtigung etwaiger ausgewiesener Handlungsbedarfe. – 3) Für die Jahre ab 2020 wird zur besseren Vergleichbarkeit mit den übrigen Schätzungen hier der konjunkturbereinigte Saldo abgebildet. – 4) Zur Konjunkturbereinigung wird der disaggregierte Ansatz der Deutschen Bundesbank verwendet. – 5) Der IWF berücksichtigt (etwa im Gegensatz zu BMF und Europäischer Kommission) den überwiegenden Teil der Corona-bedingten Maßnahmen im Jahr 2021 als temporär und rechnet diesen aus dem strukturellen Saldo heraus. Ab dem Jahr 2022 unterstellt der IWF keine weiteren temporären Maßnahmen. Eigene Berechnung auf Basis des World Economic Outlook vom April 2021.

Übersicht 8: Komponenten des strukturellen Finanzierungssaldos gemäß Beschlussvorschlag des AK Stabilitätsrat vom 3. Mai 2021¹⁾

In % des BIP	2020	2021	2022	2023	2024	2025
1. Finanzierungssaldo	-4,2	-9	-3	-1 ¹ / ₂	- ³ / ₄	- ¹ / ₄
2. Konjunkturkomponente	-2,2	-1 ¹ / ₄	- ¹ / ₂	- ¹ / ₄	- ¹ / ₄	0
2a. in Mrd. € ²⁾	-73,3	-42,0	-15,2	-11,7	-6,6	0,0
3. Konjunkturbereinigter Saldo ³⁾	-2,0	-7 ³ / ₄	-2 ³ / ₄	-1 ¹ / ₄	- ¹ / ₂	- ¹ / ₄
4. Temporäre Maßnahmen / Effekte	0,0	0	0	0	0	0
5. Struktureller Finanzierungssaldo ⁴⁾	-2,0	-7 ³ / ₄	-2 ³ / ₄	-1 ¹ / ₄	- ¹ / ₂	- ¹ / ₄
6. Konjunkturbereinigter Primärsaldo ⁵⁾	-1,3	-7	-2 ¹ / ₄	- ³ / ₄	0	¹ / ₄
7. Produktionslücke (in % des Potenzials)	-4,2	-2,3	-0,8	-0,6	-0,3	0,0

1) Die präsentierten Zahlen basieren auf dem Beschlussvorschlag des AK Stabilitätsrat vom 3. Mai 2021 für die Sitzung des Stabilitätsrates am 21. Juni 2021, der Jahresprojektion Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom Januar 2021 sowie eigenen Berechnungen. Etwaige ausgewiesene Handlungsbedarfe bleiben unberücksichtigt. Die Werte unter 1., 2., 3., 4., 5. und 6. sind für die Projektionsjahre ab 2021 auf ein Viertelprozent gerundet. – 2) Die Konjunkturkomponente ergibt sich durch Multiplikation der Produktionslücke (in Mrd. €, Frühjahrsprojektion 2021) mit der Budgetsemielastizität für den Gesamtstaat (0,504). – 3) Differenz aus Finanzierungssaldo und Konjunkturkomponente. – 4) Konjunkturbereinigter Saldo minus temporäre Maßnahmen / Effekte – 5) Konjunkturbereinigter Saldo plus geleistete Vermögenseinkommen in % des BIP.

Abbildung 3: Entwicklung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos



Die durchgezogene rote Linie zeigt die Entwicklung des strukturellen Finanzierungssaldos in % des BIP nach aktuellem Informationsstand (vgl. Übersicht 7, 1a). Die gestrichelte blaue Linie zeigt den unbereinigten Finanzierungssaldo in % des BIP (vgl. Übersicht 4, 1a). Bis zum Jahr 2020 sind die Werte gemäß dem aktuellen Ausweis der Europäischen Kommission abgebildet.

c) Bewertung der Fiskalprognose

Die Prognoseunsicherheit ist weiterhin sehr hoch. Insbesondere der weitere Pandemieverlauf, die davon abhängige gesamtwirtschaftliche Entwicklung und etwaige fiskalische Reaktionen sind noch unsicher. Insofern können aktuelle Schätzungen eine relativ große Spannbreite aufweisen. **Der Beirat geht allerdings insgesamt davon aus, dass sich die Staatsfinanzen bei gegebener Fiskalpolitik günstiger entwickeln als vom BMF im Stabilitätsprogramm ausgewiesen.**

Die dem Stabilitätsrat vorgelegte detaillierte Fiskalprognose ist nicht aktuell. Sie basiert auf dem deutschen Stabilitätsprogramm vom April und den gesamtwirtschaftlichen Annahmen vom Januar, denen eine andere Fiskalprognose zugrunde lag. Die Fiskalprognose ist somit nicht in die zugrundeliegende gesamtwirtschaftliche Prognose integriert. Aufgrund aktuellerer dem Beirat vorliegenden Daten gäbe es an vielen Stellen der Fiskalprognose Anpassungsbedarf. Hierzu zählt unter anderem:

- Die gesamtwirtschaftliche Frühjahrsprojektion der Bundesregierung ist ab dem Jahr 2022 für die Staatsfinanzen günstiger als die Januar-Projektion: Gemäß überschlägiger Rechnungen läge – ceteris paribus – das Defizit bei einer Anpassung an diese aktuellere Einschätzung der Bundesregierung

für die Jahre ab 2022 um jeweils rund $\frac{1}{2}$ % des BIP niedriger. Dieser positive Einfluss auf die Staatsfinanzen betrifft dabei überwiegend die Steuereinnahmen.⁹ So wurden in der jüngsten Steuerschätzung die mittelfristigen Erwartungen aufgrund günstigerer gesamtwirtschaftlicher Aussichten nach oben korrigiert. Im laufenden Jahr sind allein aus der gesamtwirtschaftlichen Revision zwar keine größeren Mehreinnahmen zu erwarten. Die bisherige Steuerentwicklung deutet jedoch auch für das Jahr 2021 auf Mehreinnahmen von gut $\frac{1}{2}$ % des BIP hin.

- Die zwischenzeitliche Aufwärtsrevision vom Mai für das Defizit im Jahr 2020 von 4,2% auf 4,5% wurde nicht berücksichtigt. In einer aktuellen Neuschätzung würde sich diese Revision vermutlich zu einem Teil in die Zukunft fortschreiben. Insofern würden sich hieraus wohl leicht höhere Defizite ergeben.
- Ebenfalls nicht einbezogen ist offenbar, dass im März zeitgleich mit dem Eckwertebeschluss für den Bundeshaushalt vereinbart wurde, dass der Bund Defizite der Sozialversicherungen auch im Jahr 2022 ausgleicht, soweit dies nötig ist, um höhere allgemeine Beitragssätze zu vermeiden. Wäre diese Ankündigung einbezogen worden, hätte die Defizitschätzung im Stabilitätsprogramm für das Jahr 2022 wohl um rund $\frac{1}{2}$ % des BIP höher gelegen.

Insgesamt begründen die genannten aktuellen Informationen übersichtsweise eine Abwärtsrevision der Defizitprojektionen ab dem Jahr 2021 in einer Größenordnung von $\frac{1}{2}$ % des BIP (im Jahr 2022 bei einem Verzicht auf den Anstieg der Sozialversicherungsbeiträge annähernd unverändert). Neben einer günstigeren unbereinigten Entwicklung wäre ebenfalls eine günstigere strukturelle Entwicklung in ungefähr gleicher Größenordnung zu erwarten.

Das starke Auf und Ab des strukturellen Saldos in der Corona-Krise der Jahre 2020 bis 2022 (siehe auch Abbildung 3) wird überwiegend von den staatlichen Corona-Maßnahmen getrieben. Diese werden nicht den temporären Maßnahmen zugerechnet und beeinflussen damit die strukturelle Größe.

Verglichen mit der Zeit vor der Corona-Krise geht das BMF nun davon aus, dass die Budgetgrenzen in den kommenden Jahren stärker ausgeschöpft werden – das heißt, die strukturellen Salden werden nunmehr auch mittelfristig – nach Überwinden der Krise – etwas ungünstiger projiziert. Vor der Corona-Krise wurde noch damit gerechnet, dass mittelfristig ein moderater struktureller Überschuss erzielt wird. Ausschlaggebend für die erfolgte Neueinschätzung dürften zum einen die aus der Corona-Krise resultierenden Potenzialeinbußen sein. So lagen etwa die Potenzialeinbußen im Jahr 2024 gemäß der Regierungsprojektion vom Januar, die dem Stabilitätsprogramm zugrunde lag, bei rund 2,8 %. Die Frühjahrsprojektion veranschlagt die diesbezüglichen Einbußen nur noch mit 1,7 %. Zudem wurden seit

⁹ Die Rechnung basiert auf üblichen Elastizitäten von Steuern und Sozialbeiträgen sowie Arbeitsmarkt- und Rentenausgaben bezogen auf ihre makroökonomischen Bezugsgrößen. Sie kann eine konsistente Projektion zwar nicht ersetzen. Gleichwohl verdeutlicht sie, dass eine Revision gesamtwirtschaftlicher Projektionen für die Einschätzung der Aussichten für die Staatsfinanzen von wesentlicher Bedeutung ist.

2019 nicht nur vorübergehend defiziterhöhende Corona-Maßnahmen beschlossen, die im weiteren Verlauf wieder auslaufen. Vielmehr sind auch andere Maßnahmen in Kraft getreten, die die Staatsfinanzen im Mittelfristzeitraum belasten (z.B. Familienentlastungsgesetz II, Zukunftspaket, Gute-Kita-Gesetz).

Alles in allem erscheint die dem Stabilitätsrat vorgelegte Fiskalprojektion vom April damit veraltet und zu vorsichtig. Aus Sicht des Beirats spricht einiges dafür, dass bei gegebener Finanzpolitik niedrigere (unbereinigte und strukturelle) Defizite auftreten.

Die BMF-Projektion für das Jahr 2021 liegt zumeist sehr deutlich über anderen Projektionen. Dies dürfte teilweise daran liegen, dass andere Institutionen nicht die gesamten Puffer im Nachtragshaushalt des Bundes in ihre Prognose einstellen.¹⁰ Auch im vergangenen Jahr hat der Bund nur einen Teil der eingeplanten Puffer eingesetzt, und die Defizitquote fiel im Ergebnis sehr viel günstiger aus, als sie vom BMF zunächst angegeben worden war. Es spricht viel dafür, dass sich dies im laufenden Jahr wiederholt – soweit die gesamtwirtschaftliche Entwicklung nicht deutlich ungünstiger ausfällt, als derzeit allgemein erwartet. Darauf deutet nicht zuletzt der bisherige Mittelabruf aus den Hilfsprogrammen hin.

Für das Jahr 2022 liegt die BMF-Projektion weiterhin am oberen Rand des Schätzspektrums. Neuere Informationen gleichen sich von der Wirkung dabei in etwa aus. Allerdings könnte das BMF teils deutlich mehr Corona-bedingte Stützungsmaßnahmen eingestellt haben als andere Institutionen. **Die Berücksichtigung aktueller Informationen gegenüber der BMF-Projektion vom April dürften ab dem Jahr 2023 für sich genommen zu niedrigeren Defiziten (um rund ½ % des BIP) führen** (siehe oben). Allerdings ist die Unsicherheit für die mittlere Frist neben der allgemeinen gesamtwirtschaftlichen Unsicherheit insofern höher, als dass neue Bundesregierung und ein neuer Bundestag möglicherweise neue fiskalische Maßnahmen ergreifen werden. Finanzielle Mehrbedarfe werden von den politischen Parteien an etlichen Stellen gesehen. Diskutiert werden unter anderem zusätzliche Aufwendungen in den Bereichen Klima, Digitalisierung, Verteidigung, Investitionen, Bildung oder zur Stabilisierung der Sozialbeitragssätze.

Da der Beirat sowohl niedrigere Staatsdefizite als auch eine stärkere gesamtwirtschaftliche Entwicklung für wahrscheinlich hält, geht er davon aus, dass bei gegebener Fiskalpolitik die Schuldenquoten niedriger ausfallen als im Stabilitätsprogramm ausgewiesen. Das ausgewiesene zeitliche Profil der Schuldenquote erscheint aber kompatibel mit den zugrundeliegenden Projektionen für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und das Staatsdefizit. Dass die Schuldenquoten-Projektion niedriger liegt, als es sich allein aus der Entwicklung des Defizits und die BIP ergeben würde, könnte an dem Abbau staatlicher Einlagen und staatlich garantierter Unternehmenskredite liegen. Seitens des BMF gibt es hierzu keine Erläuterungen.

¹⁰ Der Entwurf für den Nachtrag bzw. der Nachtrag lag für die Projektionen der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, der Europäischen Kommission, der Deutschen Bundesbank und der OECD bereits vor. Bei der Projektion des SVR konnte dieser jedoch noch nicht berücksichtigt werden, und auch der IWF hatte sie nicht einbezogen.

6. Überschreiten der Obergrenze für das gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit

a) Zur vorgelegten Beschlussvorlage

Der Stabilitätsrat hat eine zentrale Rolle in der deutschen Haushaltsüberwachung. Der Beirat hält es für problematisch, wenn die Beschlüsse des Stabilitätsrats auf einer deutlich veralteten zentralen Fiskalprojektion basieren, die zudem nicht mit der zugrunde gelegten gesamtwirtschaftlichen Prognose synchronisiert ist. Dies erschwert die Lagebeurteilung (auch durch den Beirat) erheblich. Der Beirat hatte bereits in vergangenen Gutachten darauf hingewiesen, dass er die Vorlage einer aktuellen, konsistenten und detaillierten Projektion als wichtig für sachgerechte Beratungen und Beschlüsse hält. Zwar hat der Beirat vom BMF verschiedene aktualisierte Informationen erhalten, was seine eigene Lagebeurteilung erleichtert. Dennoch sollte der Stabilitätsrat zum Zeitpunkt seines Beschlusses auf einen aktuellen, konsistenten Stand abstellen. **Der Beschluss wird schließlich der Öffentlichkeit präsentiert. Er ist wichtiger Bestandteil der europäisch vereinbarten nationalen Haushaltsüberwachung und sollte deswegen hohen Ansprüchen genügen.**

Wenn eine aktuelle Schätzung zum gegebenen Sitzungskalender nicht erstellt werden kann, regt der Beirat an, den kalendarischen Rhythmus der Sitzungen des Stabilitätsrats im Hinblick auf die gesamtstaatliche Haushaltsüberwachung in Zukunft so anzupassen, dass der Beschluss sowohl auf einer aktuellen Datengrundlage basiert als auch gut in die europäischen Verfahren eingepasst ist. Hier böte sich aus Sicht des Beirats potenziell zum einen ein Zeitpunkt im Frühjahr an, wenn im Europäischen Semester das Stabilitätsprogramm vorgelegt wird, und zum anderen ein Zeitpunkt im Herbst, wenn die deutsche Haushaltsplanung (der „Draft Budgetary Plan“) an die EU übermittelt wird.

Der Beirat begrüßt, dass dem Stabilitätsrat vom BMF detaillierteres Material zur Verfügung gestellt werden soll als bislang. So ist die geänderte Darstellung der BMF-Projektion nach staatlichen Ebenen einschließlich der Extrahaushalte ein wichtiger Fortschritt.

Der Beirat hat wiederholt betont, dass die Informationslage bezüglich der Länder nicht ausreichend ist.¹¹ Es wäre u.a. wichtig, dass auch die Länder in ihren Projektionsunterlagen die eigenen Extrahaushalte abbilden. Solche ergänzenden Informationen sind für die Analyse der Finanzentwicklung der Länderebene elementar.

b) Zur Einhaltung der Obergrenzen

Die Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit (gemäß § 51 Abs. 2 HGrG) von 0,5 % des BIP wird gemäß der dem Stabilitätsrat vorgelegten BMF-Projektion im laufenden Jahr wie schon im Vorjahr erheblich überschritten. Auch für die Jahre 2022 und 2023 wird ein deutliches Überschreiten der Obergrenze erwartet. Erst ab dem Jahr 2024 geht die Projektion davon aus, dass die Obergrenze wieder eingehalten wird.

¹¹ Siehe Beirat des Stabilitätsrats, 11. Stellungnahme vom Frühjahr 2019, S. 19 ff.

Aus Sicht des Beirats könnte sich das strukturelle Defizit günstiger entwickeln als in der BMF-Projektion. Es erscheint aber sehr wahrscheinlich, dass bei der derzeitigen Finanzplanung die Obergrenze sowohl im Jahr 2022 als auch im Jahr 2023 erheblich überschritten wird. Ab dem Jahr 2024 könnte sie bei gegebener Fiskalpolitik gut erreicht werden.

Der Beirat stellt gleichzeitig fest, dass die Regeln unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit einer Überschreitung vorsehen. Die gesetzliche Vorschrift (HGrG) nimmt dabei Bezug auf die europäischen Fiskalregeln.

- Im Rahmen der europäischen Vorgaben galt für das Jahr 2020 und gilt für das Jahr 2021 eine Generalausnahme. Diese lässt ein Überschreiten der Obergrenze zu.
- Aktuell zeichnet sich ab, dass auch für das Jahr 2022 erneut die Generalausnahme gilt. Wenn dies nicht der Fall sein sollte, wäre das strukturelle Defizit in der Regel in Schritten von $\frac{1}{2}$ % des BIP auf das Mittelfristziel von 0,5 % des BIP zurückzuführen. Gemäß der BMF-Projektion wird diese Vorgabe im Jahr 2022 deutlich übertroffen.
- Dasselbe gilt für das Jahr 2023. Die strukturelle Defizitquote sinkt gemäß der BMF-Projektion um mehr als 1 Prozentpunkt. Hier sind anders als für die Jahre 2024 und 2025 zudem keine unspezifischen Konsolidierungsmaßnahmen unterstellt.
- Ab dem Jahr 2024 wird davon ausgegangen, dass die Obergrenze (auch ohne unspezifische Konsolidierungsmaßnahmen) wieder eingehalten wird. Eine leichte Überschreitung der Obergrenze im Jahr 2024 wäre gemäß der Projektion immer noch mit einem strukturellen Defizitrückgang von mehr als 0,5 % des BIP verbunden.

Der Beirat geht aus heutiger Sicht davon aus, dass das zwischenzeitliche Überschreiten der Obergrenze eine zulässige Abweichung darstellt und dass sich die europäischen Fiskalregeln mit der vom BMF abgebildeten Finanzpolitik auch einhalten lassen, wenn die Generalausnahme für die europäischen Fiskalregeln für das Jahr 2022 nicht angewendet wird.

c) Zur Unsicherheit

Der Beirat stellt fest, dass die Unsicherheit hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen und fiskalischen Entwicklung im laufenden Jahr und in den kommenden Jahren weiter sehr hoch ist.

- **Dabei bestehen einerseits Chancen für eine günstigere Entwicklung des strukturellen Finanzierungssaldos als dies vom BMF projiziert wird.** Das Defizit im Jahr 2021 könnte spürbar niedriger ausfallen. Mit der derzeit mehrheitlich erwarteten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung scheint es zur Krisenbewältigung nicht erforderlich, die Puffer im Bundeshaushalt 2021 vollständig auszuschöpfen. Für die mittlere Frist deuten aktuellere Informationen, die vom BMF noch nicht berücksichtigt wurden, ebenfalls auf günstigere Ergebnisse hin, etwa die aktuelle gesamtwirtschaftliche Projektion der Bundesregierung, die der Beirat als eher vorsichtig einschätzt. Die Chancen für eine

positivere Entwicklung im Jahr 2022 zeichnen sich im Schätzspektrum der Projektionen anderer Institutionen ab.

- **Andererseits bestehen weiterhin Abwärtsrisiken für die Finanzentwicklung.** So könnte sich die Wirtschaft in kommenden Jahren ungünstiger entwickeln, insbesondere wenn es doch schwerer werden sollte, die Pandemiefolgen zu bewältigen, oder sich die Infektionslage wieder verschärft. Dann könnte die Finanzpolitik zur Wirtschaftsstützung stärker gefordert sein, als aktuell erwartet wird. Auch könnte die Finanzpolitik grundsätzlich und unabhängig von der Corona-Krise gelockert werden, etwa durch neue Entscheidungen nach der Bundestagswahl. So werden bereits erheblich defizitwirksame Programme diskutiert. Da aus derzeitiger Sicht keine Abstände zu den regulären nationalen Obergrenzen bestehen, wäre dann für eine Gegenfinanzierung zu sorgen.

d) Zum Rückgriff auf die Ausnahmeklauseln

Ausnahmeklausel im Jahr 2021

Die Beschlussvorlage für den Stabilitätsrat stellt die Abweichung von der Obergrenze für den strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo in den Kontext der getroffenen Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung. Tatsächlich wurden vor allem vom Bund umfangreiche Unterstützungsmaßnahmen für Beschäftigte, Unternehmen und Selbständige beschlossen. **Schon im Dezember 2020 hatte der Bundestag festgestellt, dass im Hinblick auf den Bundeshaushalt die außergewöhnliche Notsituation des Jahres 2020 im Sinne von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG für das Jahr 2021 fortbesteht.**¹² Die Maßnahmen wurden im Rahmen des Nachtragshaushalts für das Jahr 2021 noch einmal ausgeweitet. **Die gesetzliche Vorschrift des § 51 Abs. 2 HGrG nimmt Bezug auf die europäischen Fiskalregeln. Für diese gilt im Jahr 2021 wegen der durch die epidemische Lage bedingten außergewöhnlichen Situation wie schon im Jahr 2020 eine Generalausnahme.**¹³ **Der Beirat hält dies wegen der außergewöhnlichen und krisenhaften Umstände für gerechtfertigt und geht deshalb davon aus, dass das Überschreiten der Obergrenze im Jahr 2021 eine zulässige Abweichung darstellt.**

Ausnahmeklauseln im Jahr 2022

Die Ausnahmeklausel in den europäischen Fiskalregeln

Im Hinblick auf die europäischen Fiskalregeln ist von der Europäischen Kommission empfohlen worden, die Ausnahmeklausel auf das Jahr 2022 auszudehnen. **Wenn ab dem folgenden Jahr die Ausnahmeklausel nicht gelten sollte, wäre im Jahr 2022 und in den folgenden Jahren das strukturelle Defizit in Schritten von ½ % des BIP auf das mittelfristige Ziel von 0,5 % des BIP zurückzuführen.**

¹² Der Deutsche Bundestag hat am 8. Dezember 2020 festgestellt, dass eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne von Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 des Grundgesetzes für das Jahr 2021 fortbesteht.

¹³ Die Europäische Kommission hatte am März des Jahres 2020 die Anwendung der Ausnahmeklausel des Stabilitäts- und Wachstumspaktes empfohlen (vgl. COM (2020) 123 final). In der Bewertung des Entwurfs der deutschen Haushaltsplanung bestätigte die Europäische Kommission die Anwendung der Ausnahmeklausel auch im Jahr 2021 (Vgl. "Commission opinion on the Draft Budgetary Plan of Germany", C (2020) 8503 final vom 18.11.2020).

Angesichts der aktuellen Projektionen sieht der Beirat keine Notwendigkeit, die derzeit bestehende generelle Ausnahmeklausel bei den europäischen Fiskalregeln auf das Jahr 2022 hin auszuweiten. So sieht etwa die jüngste Prognose der Europäischen Kommission für das Jahr 2022 einen kräftigen Aufschwung voraus. Der Euroraum und die EU erreichen demnach bereits im vierten Quartal des Jahres 2021 mehr oder weniger die Wirtschaftsleistung des Vorkrisenjahres 2019 und übertreffen diese im ersten Quartal des Jahres 2022 – und die Kommission hatte das Wiedererreichen des Vorkrisenniveaus zuvor als ein wichtiges Kriterium zur Aufhebung der Ausnahmeklausel bezeichnet. Die Produktionslücke für die EU geht gemäß der Kommissionsschätzung zügig zurück (um fast 3 Prozentpunkte) und soll im Jahr 2022 wieder annähernd geschlossen sein. Bei aller Unsicherheit bezüglich der Einschätzung der Produktionslücke zeigt dies an, dass die Kommission davon ausgeht, dass die Krise im Euroraum im Jahr 2022 überwunden ist. Gleichzeitig ist bei kaum einem Mitgliedsland gemäß der Kommissionsprognose eine zusätzliche Konsolidierung erforderlich, um eine strukturelle Defizitrückführung um 0,5 % des BIP zu erreichen (so auch Deutschland).¹⁴ Der Aufschwung würde also durch die Einhaltung der Fiskalregeln nicht behindert.

Dabei ist zu beachten, dass die umfangreichen, überwiegend temporären Corona-Maßnahmen im EU-Kontext im strukturellen Saldo enthalten sind. Wenn die Corona-Maßnahmen auslaufen – was für das Jahr 2022 in großem Umfang erwartet wird – sinkt das strukturelle Defizit entsprechend. Dies wirkt dabei nicht restriktiv auf die Wirtschaftsentwicklung, da die Maßnahmen – ähnlich wie die durch automatische Stabilisatoren ausgelösten temporären Ausgabensteigerungen oder Einnahmerückgänge – entfallen, wenn etwa Beschäftigung und eine normale Verkaufstätigkeit wieder möglich sind. Während also in der Krise wegbrechende Markteinkommen teilweise durch staatliche Hilfen ersetzt werden, ist es in der Erholungsphase umgekehrt, und die verfügbaren Einkommen und Gewinne steigen dabei. Durch die vorgenommene Abgrenzung der temporären Maßnahmen lassen die europäischen Fiskalregeln letztlich einen stärker gestreckten Konsolidierungspfad zu. Dies mag für eine außergewöhnliche Krise (wie die aktuelle) akzeptabel sein, wäre aber ansonsten kritisch zu bewerten.

Alles in allem erwartet die Europäische Kommission also offenbar – ohne zusätzliche Konsolidierung – eine Rückführung der strukturellen Defizite, die weitgehend im Einklang mit den europäischen Fiskalregeln steht und den Aufschwung nicht gefährdet. 2022 wäre demnach kein Jahr, das im Sinne der Ausnahmeklausel ansatzweise einschlägig wäre.

Die Ausnahmeklausel in der Schuldenbremse

Für das Jahr 2022 formuliert der Stabilitätsrat hinsichtlich der Schuldenbremse die Ansicht, dass weiterhin eine außergewöhnliche Notsituation bzw. Naturkatastrophe im Sinne von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG festgestellt werden könne. Dass die erwartete (strukturelle) Nettokreditaufnahme des Bundes und/oder der Länder die verfassungsrechtlichen Obergrenzen im Jahr 2022 überschreitet, ist indes keine hinreichende Begründung. Stattdessen wäre nachvollziehbar darzulegen, dass auch im Jahr 2022 eine außergewöhnliche Notsituation besteht, die sich weiterhin der Kontrolle des Staates entzieht

¹⁴ Vgl. Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, Mai 2021, S.75ff.

und dass die zur Überwindung und Bewältigung der Notsituation angemessenen und erforderlichen Maßnahmen zur Überschreitung der regulären Grenzen führen.

Die vorliegenden Projektionen der verschiedenen Institutionen zeigen keine außergewöhnliche Notsituation für das Jahr 2022 an. Alle Projektionen weisen vielmehr auf einen gesamtwirtschaftlichen Aufschwung hin. Es wird erwartet, dass die Produktionslücke in etwa geschlossen oder deutlich positiv ist. Die dem Stabilitätsrat vorgelegte Projektion geht zudem davon aus, dass die Corona-Unternehmenshilfen und sonstigen temporären Mehrausgaben im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Pandemie im Laufe des Jahres 2021 weitgehend auslaufen können und der konjunkturelle Aufschwung das Defizit darüber hinaus senkt. Das heißt, das Zurückfahren der fiskalischen Wirtschaftsstützung, das im Defizitrückgang zum Ausdruck kommt, steht einem sich selbst tragenden Aufschwung nicht entgegen.

Das Einhalten der verfassungsrechtlichen Obergrenzen im Rahmen der Schuldenbremse würde auch für das Jahr 2022 keine abrupte Konsolidierung erforderlich machen, die den Aufschwung gefährdet. Vielmehr sind für das Jahr 2022 noch erhebliche Defizite finanzierbar, die die Wirtschaftsentwicklung stützen. Dies liegt vor allem daran, dass Bund und Länder auf zuvor gebildete Reserven zurückgreifen können. Im Rahmen der meisten hier betrachteten Projektionen dürften die vorhandenen Rücklagen hierfür ausreichen oder es bestünde allenfalls ein solcher zusätzlicher Konsolidierungsbedarf, der diesen Aufschwung nicht gefährden dürfte. Für die Folgejahre wäre dann zwar zügiger über Anpassungsmaßnahmen zu entscheiden, weil die Rücklagen schneller aufgebraucht sein würden. Das sollte für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung aber verkraftbar sein. Im Gegenzug würden die Haushalte im weiteren Verlauf zugleich wieder entlastet: **Wird vermieden, dass die Nettokreditaufnahme im Jahr 2022 die Regelgrenze überschreitet, wären in den kommenden Jahren auch keine zusätzlichen Tilgungen für die zusätzlich aufgenommenen Schulden zu leisten.**

Es ist allerdings einzuräumen, dass eine hohe Unsicherheit hinsichtlich der künftigen Entwicklung besteht. Sollte sich im weiteren Verlauf abzeichnen, dass es tatsächlich erforderlich ist, die Ausnahme Klausel in Anspruch zu nehmen, wäre dies nachvollziehbar und anhand aktueller Projektionen zu begründen. Diese sollten dann mit und ohne Rückwirkungen der überschlägig notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen erstellt werden.

7. Herausforderungen der Finanzpolitik im weiteren Verlauf

Der Beirat sieht die Finanzpolitik im weiteren Verlauf vor erheblichen Herausforderungen. Zwar erscheint der Konsolidierungsbedarf zur Einhaltung der Obergrenze für den gesamstaatlichen Finanzierungssaldo bei gegebenem Fiskalkurs aus derzeitiger Sicht zunächst nicht übermäßig hoch. Der Finanzierungsdruck durch die demografische Entwicklung erfordert aber, dass Prioritäten auf der Ausgabenseite neu gesetzt und/oder Abgaben erhöht werden. Gleiches gilt, wenn zusätzliche Ausgaben beschlossen werden.

- Mehrausgaben sind etwa für die **Klimapolitik** im Gespräch. Allerdings wird diskutiert, dass der CO₂-Preis stärker angehoben werden müsste, um die Klimaziele zu erreichen. Insofern könnte die

Politik zum früheren Ansatz zurückkehren und die Klimapolitik durch verschiedene einnahmen- und ausgabenseitige Maßnahmen budgetneutral fortentwickeln.

- Ein weiteres Beispiel sind die internationalen Zusagen für **Nato-Verteidigungsausgaben und für Entwicklungshilfen**. Die entsprechenden Mehrausgaben scheinen in den bisherigen Bundesplanungen nicht abgebildet. Zudem werden zusätzliche Ausgaben in etlichen anderen Politikbereichen wie Bildung und Erziehung sowie Digitalisierung diskutiert.
- Ebenfalls zu beachten ist, dass u.a. die BMF-Projektion für das Stabilitätsprogramm bereits eine deutliche Erhöhung der Beitragssätze zu den **Sozialversicherungen** enthalten dürfte: Aufgrund der Ausgabendynamik in Renten-, Gesundheits- und Pflegeversicherung sind diese angelegt. Dabei befindet sich Deutschland derzeit immer noch in der demografischen Pause. Ab etwa Mitte des Jahrzehnts nimmt der demografische Druck auf staatliche Einnahmen und Ausgaben sukzessive deutlich zu. Zudem wurden in jüngerer Vergangenheit etliche Maßnahmen beschlossen, die den Ausgaben- und den Druck bei den Sozialversicherungen – zusätzlich zur Demografie – noch erhöht haben. An den grundlegenden Herausforderungen würde sich dabei nichts ändern, wenn die Finanzierungslasten von den Sozialversicherungen auf den Bund verschoben würden. Der Bund hat absehbar kaum Haushaltsspielräume. Der zusätzliche Finanzierungsdruck beim Bund würde dann steigende Steuern oder langsamere sonstige Ausgabenzuwächse erfordern.
- Eine **künftige Zinswende** ist nicht auszuschließen. Zwar dürfte sich diese erst zeitverzögert in größerem Umfang in den Staatsfinanzen niederschlagen. Insbesondere bei hohen Schuldenquoten könnte der staatliche Handlungsspielraum hierdurch aber perspektivisch eingeschränkt werden.
- Schließlich sind die **Tilgungsverpflichtungen** zu beachten. Die europäischen Fiskalregeln sehen für die Zeit nach Überwindung der aktuellen Ausnahmesituation im Wesentlichen eine Mindestverbesserung des strukturellen Defizits vor, bis das mittelfristige Haushaltsziel einer strukturellen Defizitquote von 0,5% des BIP erreicht ist. Dagegen erfordern die Schuldenbremsen des Bundes und der Länder für diesen Zeitraum nicht nur das Einhalten der jeweiligen Obergrenze für die Nettokreditaufnahme, sondern zusätzlich die Tilgung der in den Ausnahmejahren aufgenommenen Kredite – sie sind an dieser Stelle ambitionierter als die europäischen Fiskalregeln. Konkret ist vorgesehen, dass bei Ausweitung der Nettokreditaufnahme über die reguläre Obergrenze hinaus der überschüssige Betrag getilgt werden muss. Daher verringert sich die Obergrenze der Nettokreditaufnahme in den im Tilgungszeitraum liegenden Haushaltsjahren. Dies schränkt die Spielräume etwa für andere Ausgaben zusätzlich ein.

Die einzelnen staatlichen Ebenen haben unterschiedliche Aufgaben und sind dementsprechend unterschiedlich von den Herausforderungen betroffen. Die demografischen Herausforderungen betreffen hauptsächlich die Sozialversicherungen und den Bundeshaushalt, aber auch die Länder werden durch steigende Ausgaben für Pensionen und Beihilfen gefordert. Der allgemeine Bundeszuschuss zur Rentenversicherung ist nach den gesetzlichen Regelungen zur Finanzierung an die Entwicklung des

Beitragsatzes und der Durchschnittslöhne gekoppelt.¹⁵ Die anderen Bestandteile des Bundeszuschusses sind an das Lohnsummenwachstum bzw. das Mehrwertsteueraufkommen geknüpft. Insgesamt steigt der Bundeszuschuss zur Rentenversicherung schneller als das BIP und die Steuerbasis des Bundes. Die Vorausberechnungen zur Gesetzlichen Rentenversicherung etwa im Rentenversicherungsbericht berücksichtigen die automatische Anpassung an demografische Veränderungen. Wie die Finanzierung der Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Kranken- und die Pflegeversicherung erfolgen wird und wie die Belastungen verteilt werden, ist bislang nicht bekannt.

Da der **Bund** die jetzigen Krisenmaßnahmen weit überwiegend finanziert, werden auf ihn künftig die größten **Tilgungslasten** für die Ausnahmeschulden einschließlich der Tilgungslasten für die EU Schulden im Rahmen des EU Aufbauprogramms entfallen. Für den Bundshaushalt entstehen Tilgungsverpflichtungen von zunächst 2 Mrd. € ab dem Jahr 2023. Ab dem Jahr 2026 erhöht sich die jährliche Tilgungsverpflichtung nach den Eckwerten vom März und den bestehenden Planungen auf insgesamt rund 19 Mrd. €. Es kommt hinzu, dass ab dem Jahr 2028 mit spürbaren Finanzierungsbeiträgen für die Tilgung der EU Verschuldung zu rechnen ist, welche nach jetziger Planung für das europäische Aufbauprogramm in den Jahren 2021 bis 2026 aufgenommen werden.

Länder und Gemeinden werden aus derzeitiger Sicht in der Krise deutlich weniger stark belastet. Der Bund übernimmt zunehmend die Teilfinanzierung von Länderaufgaben insbesondere im Bildungsbereich wie Ganztagsbetreuung und Nachhilfe, sieht dafür dann aber Konditionierungen und umfangreiche Evaluierungen vor. Hier wäre zu prüfen, ob solche **Mischfinanzierungen und ggf. Mischverwaltungen** sinnvoll sind.

In den Länderhaushalten variieren die Tilgungsverpflichtungen für die krisenbedingte Verschuldung oberhalb der Regalgrenzen teilweise erheblich. So sind die Tilgungszeiträume zwischen einem (Sachsen-Anhalt) und 50 (Nordrhein-Westfalen) Jahren angesiedelt und betragen im Schnitt rund 24 Jahre. Auch die hohe Heterogenität hinsichtlich der Kreditermächtigungen und der bisher in Anspruch genommenen Kredite zeigt, dass die Länderhaushalte in Zukunft unterschiedlichen fiskalischen Belastungen ausgesetzt sein werden. Eine Homogenisierung der Tilgungszeiträume erscheint vor dem Hintergrund der auseinanderfallenden fiskalischen Belastungen nicht zwingend. Allerdings wäre anzustreben, dass in der Folge die Unterschiede in der Verschuldung und damit in der fiskalischen Anfälligkeit zwischen den Ländern zumindest nicht noch zunehmen. Es könnte auch geprüft werden, ob die Rückführung der Verschuldung an die Konjunkturlage geknüpft werden könnte. Eine mögliche Regelung hat Rheinland-Pfalz mit der Implementierung der Landesschuldenbremse bereits getätigt. Die Tilgung orientiert sich hier an der Konjunkturkomponente und wirkt entlang des Konjunkturzyklus antizyklisch. Der Beirat erkennt jedoch auch die Hindernisse, die diesem Vorschlag innewohnen. Eine Änderung der Tilgungsverpflichtungen kann in einigen Fällen zwar einfachgesetzlich geregelt werden, ist in anderen Fällen aber schwieriger zu implementieren, wenn beispielsweise eine 2/3-Mehrheit für eine Verfassungsänderung notwendig wäre (Freistaat Sachsen).

¹⁵ Für den Bundeszuschuss zur Gesetzlichen Krankenversicherung gibt es keine regelgebundene Anpassung. Für die soziale Pflegeversicherung ist mit der vorgesehenen Reform erstmals ein – nominal fixierter – Bundeszuschuss vorgesehen.

Alles in allem sind Bund und Länder gefordert, die fiskalischen Gesamtherausforderungen im Blick zu behalten. Die Verantwortung des Bundes umfasst dabei die Sozialversicherungen sowie die Finanzbeziehungen zur EU. Die Länder sind für ihre Gemeinden mitverantwortlich. Die Fiskalregeln wurden verankert, damit die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen nicht aus dem Blick gerät. Da ein Großteil der Einnahmen- und Ausgabenverantwortung bei Bund und Ländern liegen, setzen die Schuldenbremsen hier an.

- In der EU werden künftig **Defizite und Schulden im EU-Haushalt** auftreten, um Transfers an die Mitgliedstaaten zu finanzieren. Damit werden letztlich nationale durch europäische Schulden ersetzt.¹⁶ Für den Bund wäre es angesichts des Aufbaus einer Verschuldung des EU Haushalts eigentlich angezeigt, die dem Bund voraussichtlich anteilmäßig zufallenden Defizite in der Schuldenbremse zu berücksichtigen.
- Mit Blick auf die **Gemeinden** hat die Krise erneut verdeutlicht, dass die Kommunalfinanzierung krisenanfällig ist. Zwar dürften die Kommunen im vergangenen Jahr für die krisenbedingten Ausfälle überkompensiert worden sein.¹⁷ Im laufenden Jahr sind sie aber teils auch auf Ad-hoc-Entlastungen durch die Länder angewiesen, wenn sie nicht unter erheblichen Finanzierungsdruck geraten und etwa auf eigentlich nicht dafür vorgesehene überjährige Kassenkredite zurückgreifen sollen.¹⁸

¹⁶ Vgl. die 15. Stellungnahme des Beirats vom 18. Dezember 2020.

¹⁷ Die Kompensation von Bund und Ländern an die Kommunen für deren Gewerbesteuer ausfälle im Jahr 2020 basierten auf Projektionen. Da sich die Einnahmen besser entwickelten als erwartet, kompensieren die Zahlungen an die Gemeinden im vergangenen Jahr diese noch für einen guten Teil der diesjährigen Ausfälle mit.

¹⁸ U.a. die Deutsche Bundesbank schlägt vor, die Kommunalfinanzierung grundlegend zu reformieren, um sie kompatibler mit den kommunalen Haushaltsregeln zu machen: Nicht zuletzt sei die sehr volatile Gewerbesteuer als Haupteinnahmequelle für die Kommunen wenig geeignet, da diese im Grunde keinen konjunkturellen Verschuldungsspielraum haben. Eine solche Reform wird politisch zwar immer wieder abgelehnt; es liegen durchaus aber vielversprechende Reformansätze vor, die auch das kommunale Hebesatzrecht berücksichtigen. Vgl.: Deutsche Bundesbank, Reform der Kommunalfinanzen: Finanzierung krisenfest und stetig machen, Monatsbericht Juli 2020, S. 10 f.

Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats, Frühjahr 2021

Der unabhängige Beirat des Stabilitätsrats am 11. Juni 2021

Prof. Dr. Thiess Büttner (Vorsitzender)
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Prof. Dr. Georg Milbradt (stellv. Vorsitzender)
Ministerpräsident a.D.

Dr. Stephan Fasshauer
Deutsche Rentenversicherung Bund, Berlin

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke
Deutscher Landkreistag, Berlin

Prof. Dr. Thomas Lenk
Universität Leipzig

Prof. Dr. Torsten Schmidt
RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

Prof. Dr. Silke Übelmesser
Friedrich-Schiller-Universität Jena

Karsten Wendorff
Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main

Prof. Volker Wieland, Ph.D.
Institute for Monetary and Financial Stability (IMFS), Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt,
Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden

Zusammenfassende Übersicht über die Beschlüsse des Stabilitätsrates zur Konsolidierungsverpflichtung gemäß § 2 Konsolidierungshilfengesetz (KonsHilfG)

Der Stabilitätsrat hat nach § 2 Absatz 2 KonsHilfG festgestellt, dass die Länder Berlin und Schleswig-Holstein die Konsolidierungsverpflichtungen für das Jahr 2020 eingehalten haben.

Der Stabilitätsrat hat nach § 2 Absatz 2 KonsHilfG festgestellt, dass die Länder Bremen, Saarland und Sachsen-Anhalt die Konsolidierungsverpflichtungen für das Jahr 2020 nicht eingehalten haben. Aufgrund der außergewöhnlich hohen Belastungen durch die COVID-19-Pandemie für die Landeshaushalte, erkennt der Stabilitätsrat eine besondere Ausnahmesituation an und stellt fest, dass die Überschreitung der Obergrenze des Finanzierungssaldos nach § 2 Absatz 1 Satz 2 bis 5 KonsHilfG unbeachtlich ist.

Struktureller Finanzierungssaldo 2020

gemäß den Verwaltungsvereinbarungen zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen
in Mio. Euro

Stabilitätsrat

23. Sitzung des Stabilitätsrates am 21. Juni 2021

Lfd. Nr.		Berlin	Bremen	Saarland	Sachsen- Anhalt	Schleswig- Holstein	
I. Finanzierungssaldo gemäß vierteljährlicher Kassenstatistik (Kernhaushalt)							
11	Bereinigte Ausgaben	32.901,8	6.591,8	5.018,1	12.354,8	15.133,0	
12	Bereinigte Einnahmen	31.470,1	6.286,7	4.940,0	11.450,9	14.674,8	
13	Haushaltstechnische Verrechnungen Ausgaben (Nettostellungen)	406,5	2.755,5	0,7	14,7	40,6	
14	Haushaltstechnische Verrechnungen Einnahmen (Nettostellungen)	406,5	2.755,5	0,7	14,4	40,6	
15	Finanzierungssaldo gemäß vierteljährlicher Kassenstatistik (Kernhaushalt)	Lfd. Nr. 12 - 11 + (14 - 13)	-1.430,6	-304,2	-77,7	-904,2	-458,2
II. Finanzielle Transaktionen (Kernhaushalt)							
27	Saldo der finanziellen Transaktionen (Kernhaushalt)		-213,8	-31,6	-41,7	5,5	-238,7
III. Periodengerechte Abrechnung des Finanzausgleichs							
37	Saldo der periodengerechten Abrechnung des Finanzausgleichs		500,7	17,9	-56,5	89,9	141,0
IV. Einnahmen aus der Konsolidierungshilfe							
41	Einnahmen aus der Konsolidierungshilfe (festgelegt gem. Art 143d GG)		26,7	100,0	86,7	26,7	26,7
V. Finanzierungssalden der Einrichtungen mit eigener Kreditermächtigung							
51	<i>gem. KonsoVV bestehen entsprechende Einrichtungen in HB und SL*</i>						
52k	Struktureller Finanzierungssaldo der Einrichtungen mit eig. Kreditermächt.		-33,9	0,0	-60,3	1,9	6,8
VI. Konjunkturelle Bereinigung							
61	Ex ante-Konjunkturkomponente		59,4	11,3	9,5	21,7	26,9
62	Steuerabweichungskomponente gegenüber Schätzzeitpunkt		-1.208,9	-355,1	-208,7	-597,5	-521,9
63	Ex post-Konjunkturkomponente	Lfd. Nr. 61 + 62	-1.149,5	-343,8	-199,2	-575,9	-495,0
VII. Strukturelles Finanzierungsdefizit							
71	Finanzierungssaldo gemäß SFK-3	Lfd. Nr. 15	-1.430,6	-304,2	-77,7	-904,2	-458,2
72	- Saldo der finanziellen Transaktionen	Lfd. Nr. 27	-213,8	-31,6	-41,7	5,5	-238,7
73	+ Saldo der periodengerechten Abrechnung des Finanzausgleichs	Lfd. Nr. 37	500,7	17,9	-56,5	89,9	141,0
74	- Einnahmen aus der Konsolidierungshilfe	Lfd. Nr. 41	26,7	100,0	86,7	26,7	26,7
75	+ Finanzierungssalden der Einrichtungen mit eigener Kreditermächtigung	Lfd. Nr. 51 bzw. 52k	-33,9	0,0	-60,3	1,9	6,8
76	- Ex post-Konjunkturkomponente	Lfd. Nr. 63	-1.149,5	-343,8	-199,2	-575,9	-495,0
77	= Struktureller Finanzierungssaldo nach SFK-3	Lfd. Nr. 71-72+73-74+75-76	372,8	-10,9	-40,3	-268,7	396,6
Obergrenze struktureller Finanzierungssaldo 2020 gem. KonVV			0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

* Für Berlin, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt sind Einrichtungen mit eigener Kreditermächtigung gegründet worden und damit hier zu berücksichtigen.

TOP 2 der 23. Sitzung des Stabilitätsrates am 21. Juni 2021

**Beschluss des Stabilitätsrates zur Konsolidierungsverpflichtung gemäß
§ 2 Konsolidierungshilfengesetz (KonsHilfG)**

Berlin

Der Stabilitätsrat stellt nach § 2 Absatz 2 KonsHilfG fest, dass das Land Berlin die Konsolidierungsverpflichtung für das Jahr 2020 eingehalten hat.

Konsolidierungsbericht 2020 des Landes Berlin

Beschluss des Senats von Berlin vom 27.04.2021

0 Vorbemerkung

Das Land Berlin hat sich durch Verwaltungsvereinbarung vom 15. April 2011¹ verpflichtet, einmal jährlich zum 30. April dem Stabilitätsrat einen Konsolidierungsbericht zu übermitteln. Darin muss (hier für das Berichtsjahr 2020) über den tatsächlichen und den strukturellen Finanzierungssaldo berichtet werden. Außerdem ist zu erörtern, ob die Obergrenze, die für den Anspruch auf Konsolidierungshilfe nach Artikel 143d Absatz 2 GG maßgeblich ist, eingehalten wurde.

1 Ausgangslage

Ausgangspunkt aller weiteren Berechnungen ist das in § 3 der Verwaltungsvereinbarung für das Jahr 2010 festgestellte strukturelle Finanzierungsdefizit in Höhe von 2.011,5 Mio. Euro². Dieser Betrag sollte in den Jahren 2011 bis 2020 in zehn gleichen Schritten zurückgeführt werden, sodass für das Jahr 2020 keine strukturelle Neuverschuldung zu verzeichnen ist. Die in § 4 der Verwaltungsvereinbarung festgelegte Obergrenze für das Jahr 2020 beläuft sich auf daher 0 Euro.

2 Haushaltsabschluss 2020

Der vom Statistischen Bundesamt in einem für die Konsolidierungsberichte verabredeten Vorab-Verfahren festgestellte Abschluss des Berliner Haushalts 2020 weist ein Finanzierungsdefizit von 1.430,6 Mio. Euro aus. Die Abweichung zum Haushaltsabschluss, wie er von Berlin gemeldet wurde (-1.431,2 Mio. Euro), ist einerseits rundungsbedingt und andererseits bedingt durch die Hinzurechnung der haushaltstechnischen Verrechnungen zu den bereinigten Einnahmen und Ausgaben.

3 Ermittlung des strukturellen Finanzierungssaldos 2020

Dieser tatsächliche Finanzierungssaldo ist um den Saldo der finanziellen Transaktionen³ und den Saldo der periodengerechten Zurechnung des Länderfinanzausgleichs zu bereinigen. Die Einnahmen aus Konsolidierungshilfe werden abgesetzt. Außerdem ist der Betrag ggf. um die Finanzierungssalden aller Einrichtungen des Landes mit eigener Kreditermächtigung (mit Ausnahme von Versorgungsrücklage und Pensionsfonds) zu erhöhen, soweit diese dem Sektor Staat zugehören. Berlin hatte zum Zeitpunkt des Abschlusses der Verwaltungsvereinbarung keine derartigen Einrichtungen.

¹ Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen; hier insbesondere maßgeblich §§ 1, 2 und 5

² Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen § 3

³ Der Saldo der finanziellen Transaktionen errechnet sich aus den Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen, der Schuldenaufnahme beim öffentlichen Bereich und den Darlehensrückflüssen abzüglich der Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, den Tilgungsausgaben an den öffentlichen Bereich und den Ausgaben für Darlehen.

Die Geschäftsanteile des Landes an der *BEFU Berliner Gesellschaft zur Errichtung von Flüchtlingsunterkünften mbH & Co. KG* (BEFU) sind mit Wirkung zum 31.05.2019 auf die *Berlinovo Grundstücksentwicklung GmbH (BGG)* übergegangen. Die BGG verfügt über eine Kreditermächtigung. Sie wird vom Statistischen Bundesamt als Extrahaushalt klassifiziert und ist daher, ungeachtet einer gegenteiligen Rechtsauffassung des Landes, bei der Berichtserstattung zu berücksichtigen. Nach Angabe des Statistischen Bundesamtes belief sich der Finanzierungssaldo der BGG für das Jahr 2020 auf -57,4 Mio. Euro. Der Erwerb von Finanzanlagevermögen durch die BGG in Höhe von 21,5 Mio. Euro, der als finanzielle Transaktion klassifiziert ist, trägt zu einer Saldenverbesserung in entsprechender Höhe bei. Er ist rechnerisch in der Berechnung des strukturellen Saldos im Saldo der finanziellen Transaktionen berücksichtigt.

Ende 2017 gründeten die Länder Berlin, Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen das *Gemeinsame Kompetenz- und Dienstleistungszentrum* (im Folgenden: GKDZ) als Gemeinschaftsanstalt dieser Länder. Das GKDZ verfügt gemäß seiner Satzung grundsätzlich über eine Kreditermächtigung, die allerdings recht strikten Bedingungen unterworfen ist. Nach Auskunft des zuständigen Sitzlandes, Sachsen, wurde das GKDZ im zweiten Halbjahr 2018 vom Berichtskreismanagement erfasst und damit zum 1. Januar 2019 statistisch berichtspflichtig. Nach Angabe des Statistischen Bundesamtes belief sich der Anteil Berlins am Finanzierungssaldo des GKDZ für das Jahr 2020 auf 1,87 Mio. Euro.

Der aus den vorgenannten Schritten errechnete Wert wird um den Betrag der konjunkturellen Auswirkungen auf den Landeshaushalt bereinigt.⁴ Die Anlage zur mehrfach genannten Verwaltungsvereinbarung enthält Rechenvorgaben, nach denen sich für das Jahr 2020 eine Konjunkturkomponente von -1.149,5 Mio. Euro ergibt.

Im Rahmen der Konjunkturbereinigung ist bei der Berücksichtigung der Steuerrechtsänderungen gemäß einer Vorgabe des BMF der Betrag, der sich aus der Rechtsänderung bei den Regionalisierungsmitteln ergibt, nicht berücksichtigt. Die Konsolidierungs-Länder vertreten hier eine andere Rechtsauffassung, derzufolge auch diese Rechtsänderung zu berücksichtigen wäre, da sie Teil des Ergebnistableaus der Steuerschätzungen war, das wiederum gemäß Konsolidierungshilfen-Vereinbarung Grundlage der Quantifizierung der Steuerrechtsänderungen im Rahmen der Konjunkturbereinigung ist. Legte man diese Rechtsauffassung zugrunde, ergäbe sich eine Steuerabweichungskomponente von rd. -1.371 Mio. Euro und damit ein struktureller Saldo von rd. 536 Mio. Euro.

⁴ Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen § 2

4 Tabellarische Zusammenstellung der vorgegebenen Rechenschritte zur Ermittlung des strukturellen Finanzierungssaldos des Jahres 2020

	<i>in Mio. Euro</i>	
Tatsächlicher Finanzierungssaldo (§ 1 Abs. 1 VV)		-1.430,6
Saldo der finanziellen Transaktionen (§ 1 Abs. 2 VV)*	-	-235,3
Periodengerechte Abgrenzung des LFA (§ 1 Abs. 3 VV)	+	500,7
Einnahmen aus Konsolidierungshilfe (§ 1 Abs. 4 VV)	-	26,7
Finanzierungssalden / Einrichtungen mit Kreditterm. (§ 1 Abs. 5 VV)	+	-55,4
Konjunkturkomponente (§ 2 VV)*	-	-1.149,5
Struktureller Finanzierungssaldo des Jahres 2020 ¹⁾	=	372,8

* zur Ermittlung des Saldos der finanziellen Transaktionen und der Konjunkturkomponente vgl. Anhang

¹⁾ Rundungsbedingte Abweichungen möglich.

5 Gegenüberstellung

Struktureller Finanzierungssaldo des Jahres 2020 (in Mio. Euro)	Obergrenze des strukturellen Finanzierungsdefizits 2020 (§ 4 VV, in Mio. Euro)
372,8	0,0

6 Fazit

Die für den Anspruch auf Konsolidierungshilfen maßgebliche Obergrenze des strukturellen Finanzierungsdefizits ist von Berlin im Berichtsjahr 2020 wiederum mit deutlichem Abstand eingehalten worden.

Berlin hat im Jahr 2020 einen strukturell positiven Haushaltsabschluss und damit die Zielvorgabe der Konsolidierungsvereinbarung – wie in jedem Berichtsjahr – erreicht. Ein strukturell mindestens ausgeglichener Haushalt wurde, wie es die Zielsetzung des Senats von Berlin war, bereits im vergangenen Jahr erreicht. Dieser Erfolg wurde nun auch unter den erschwerenden Rahmenbedingungen der Pandemie wiederholt. Berlin ist damit seiner grundgesetzlichen Verpflichtung vollauf gerecht geworden. Trotz eines hohen Finanzierungsdefizits in Folge der Corona-Pandemie wurde die Obergrenze des strukturellen Finanzierungsdefizits selbst im Jahr 2020 eingehalten. Maßgeblich dafür war insbesondere die negative Konjunkturkomponente, die die konjunkturellen Auswirkungen auf den Haushalt in Folge der Corona-Pandemie abbildet.

Wie in den Vorjahren ergab sich auch im Jahr 2020 für Berlin eine Abweichung zwischen dem tatsächlichen und dem strukturellen Finanzierungssaldo. Die Differenz ist dabei maßgeblich auf die Steuerabweichungskomponente zu-

rückzuführen. Im Gegensatz zu den letzten Jahren wies die Steuerabweichungskomponente für das Haushaltsjahr 2020 einen hohen negativen Wert auf. Darin spiegelt sich der Einbruch der Steuereinnahmen im Jahr 2020 in Folge der Corona-Pandemie wieder. Das im Rahmen der Konsolidierungshilfen-Vereinbarung konzipierte Verfahren für die Konjunkturbereinigung hat sich damit als sachgerecht und zielführend bewährt. Es ist bezeichnend für die Qualität des Verfahrens, dass viele andere Länder es für die Konjunkturbereinigung im Rahmen der Überwachung der Schuldenbremse gewählt haben.

Der Konsolidierungsbericht 2020 schließt den 2011 begonnenen Pfad zur Einhaltung der Schuldenbremse endgültig ab: In diesem Zeitraum konnte die Konsolidierung des Berliner Haushalts unter anderem durch die strikten Vorgaben des Konsolidierungsverfahrens erfolgreich vorangetrieben werden. Die Begrenzung der Schuldenaufnahme und der effiziente Einsatz von finanziellen Mitteln waren maßgeblich für die verantwortungsvolle Haushaltspolitik der letzten Jahre.

Mit der seit dem 1. Januar 2020 geltenden Schuldenbremse wurde eine klare Regel auf landesrechtlicher Ebene etabliert, die die gegenwärtigen und zukünftigen haushaltspolitischen Rahmenbedingungen vorgibt. Das auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Regelsystem soll dazu beitragen, dass die schwer erkämpften Konsolidierungserfolge nicht revidiert werden.

Anhang: Technische Berechnungen

Kernhaushalt: Ermittlung des Saldos der finanziellen Transaktionen (§ 1 Abs. 2 VV)

		<i>in Mio. Euro</i>
Veräußerung von Beteiligungen	+	2,2
Schuldenaufnahme beim öffentlichen Bereich	+	0,0
Darlehensrückflüsse	+	170,7
Erwerb von Beteiligungen	-	137,4
Tilgungsleistungen an öffentlichen Bereich	-	35,2
Darlehen	-	214,1
Saldo der finanziellen Transaktionen	=	-213,8

Extrahaushalte: Ermittlung des Saldos der finanziellen Transaktionen

		<i>in Mio. Euro</i>
Veräußerung von Beteiligungen	+	0,0
Schuldenaufnahme beim öffentlichen Bereich	+	0,0
Darlehensrückflüsse	+	0,0
Erwerb von Beteiligungen	-	21,5
Tilgungsleistungen an öffentlichen Bereich	-	0,0
Darlehen	-	0,0
Saldo der finanziellen Transaktionen	=	-21,5

Ermittlung der ex post - Konjunkturkomponente (§ 2 VV) ...

	<i>in Mio. Euro</i>
ex ante - Konjunkturkomponente	59,4
Steuerabweichungskomponente	-1.208,9
ex post - Konjunkturkomponente	-1.149,5

... unter Verwendung der Steuerabweichungskomponente

	<i>in Mio. Euro</i>	
dem Stabilitätsrat gemeldete Steuereinnahmen		24.123,3
tatsächliche Steuereinnahmen		22.246,8
Unterschiedsbetrag I		-1.876,5
dem Stabilitätsrat gemeldete sonstige Gemeindesteuern ¹		113,0
tatsächliche Steuereinnahmen / sonstige Gemeindesteuern ¹		73,0
Unterschiedsbetrag II		-40,0
Unterschiedsbeträge I - II		-1836,5
Periodengerechte Abrechnung des LFA	+	500,7
anzurechnende Steuerrechtsänderungen auf Bundesebene	-	-126,8
Steuerabweichungskomponente ²	=	-1.208,9

1 ohne kleine und sonstige Gemeindesteuern

2 Rundungsbedingte Abweichungen möglich

Beschluss des Stabilitätsrates zur Konsolidierungsverpflichtung gemäß § 2 Konsolidierungshilfengesetz (KonsHilfG)
Bremen

Der Stabilitätsrat hat nach § 2 Absatz 2 KonsHilfG festgestellt, dass Bremen die Konsolidierungsverpflichtungen für das Jahr 2020 nicht eingehalten hat.

Aufgrund der außergewöhnlich hohen Belastungen durch die COVID-19-Pandemie für den Haushalt des Stadtstaates, erkennt der Stabilitätsrat eine besondere Ausnahmesituation an und stellt fest, dass die Überschreitung der Obergrenze des Finanzierungssaldos nach § 2 Absatz 1 Satz 2 bis 5 KonsHilfG unbeachtlich ist.

Konsolidierungsbericht 2020 der Freien Hansestadt Bremen

gemäß § 5 Abs. 7 Verwaltungsvereinbarung zum
Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen

Bremen, 13. April 2021

Gemäß Art. 109 Abs. 3 Grundgesetz (GG) sind die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Gemäß Art. 143 d Abs. 1 GG durften die Länder bis zum 31. Dezember 2019 von dieser Vorgabe abweichen. Hierauf aufsetzend führt Art. 143 d Abs. 2 GG aus: „Als Hilfe zur Einhaltung der Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 ab dem 1. Januar 2020 können den Ländern Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein für den Zeitraum 2011 bis 2019 Konsolidierungshilfen aus dem Haushalt des Bundes in Höhe von insgesamt 800 Millionen Euro jährlich gewährt werden.“

Mit dem Konsolidierungsbericht 2019 hat die Freie Hansestadt nachgewiesen, dass alle Auflagen im Konsolidierungszeitraum erfüllt wurden, so dass die bewilligte Nachzahlung der Konsolidierungshilfen 2019 im Jahr 2020 den Konsolidierungspfad faktisch abgeschlossen hat. Gemäß § 2 Abs. 1 Konsolidierungshilfengesetz erstreckt sich jedoch der Konsolidierungspfad und somit die bremische Berichtspflicht formal auch auf 2020, wobei die Obergrenze des Finanzierungsdefizits 2020 null Euro beträgt. Zu beachten ist dabei, dass diese Obergrenze eine andere Kennzahl und im Detail andere Bereinigungs- und Berechnungsfaktoren enthält als die einzuhaltende „Null“ im Sinne der Schuldenbremse. Um im Jahr 2020 eine klare Steuerung der Haushalte zu gewährleisten wurde daher in der 19. Sitzung des Stabilitätsrates folgender Beschluss gefasst:

Der Stabilitätsrat hat hinsichtlich der Überprüfung der Einhaltung der Konsolidierungsverpflichtungen für das Jahr 2020 das gemeinsame Verständnis, dass Überschreitungen der Obergrenzen des strukturellen Finanzierungssaldos gemäß § 2 KonsHilfG bei gleichzeitiger Einhaltung der Vorgaben des Stabilitätsratsverfahrens zur Überwachung der Schuldenbremse gemäß § 5a StabiRatG als begründeter Ausnahmefall im Sinne des § 2 Absatz 2 Satz 2 KonsHilfG anzusehen und somit unbeachtlich wären.

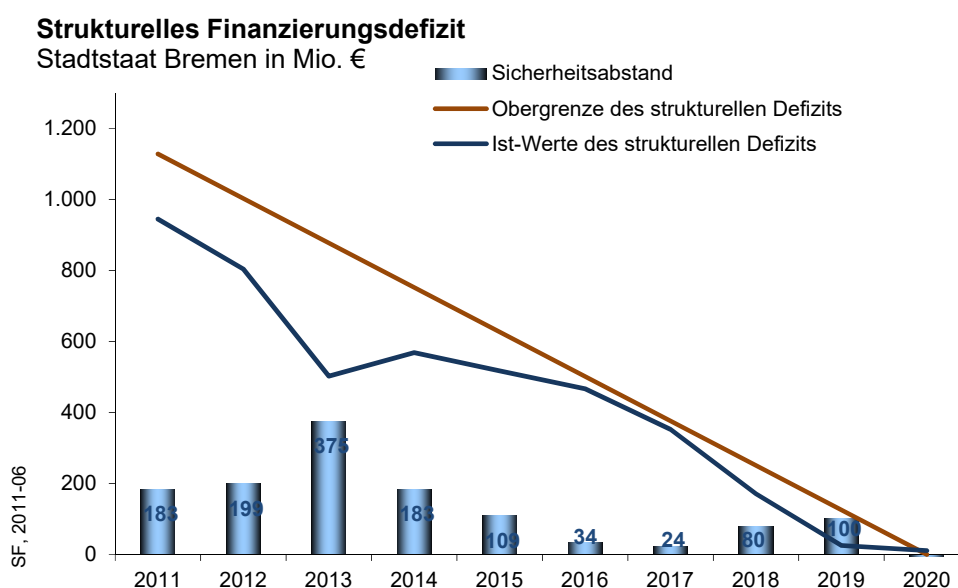
Dies korrespondiert mit dem Zweck der Konsolidierung, Bremen in die Lage zu versetzen, ab 2020 die Schuldenbremse einzuhalten. Grundlage der Berechnung zum strukturellen Finanzierungssaldo im Konsolidierungspfad ist gemäß § 1 der Verwaltungsvereinbarung zum Konsolidierungshilfegesetz der Finanzierungssaldo des Kernhaushalts. Dieser Wert wird über verschiedene Komponenten zum strukturellen Finanzierungssaldo bereinigt (vgl. nachfolgende Tabelle).

Die Freie Hansestadt Bremen weist demnach 2020 ein strukturelles Defizit von 11 Mio. € auf. Diese marginale Überschreitung liegt technisch in der Differenz der Bereinigungen hinsichtlich der Schuldenbremse bzw. des Konsolidierungspfades begründet. Leider wirken die gleichen Bereinigungen im Jahr 2020 in den jeweiligen Berechnungen zur schwarzen Null in unterschiedlicher Weise. So sind die kleinen Gemeindesteuern bei der Berechnung der Schuldenbremse Teil der Steuerabweichungskomponente, im Konsolidierungspfad jedoch nicht, so dass hier die Differenz zwischen Anschlag und IST, hervorgerufen über die wirtschaft-

lichen Folgen der Pandemie, den strukturellen Haushalt negativ beeinflusst. Auch die finanzielle Transaktion „Darlehen“ als strukturelle Bereinigung beinhaltet in der maßgeblichen Berechnung zur Einhaltung der Schuldenbremse ausdrücklich nicht die Gewährleistungen, in der Berechnung zum Konsolidierungspfad werden diese jedoch noch mitbereinigt. Da zudem die Schuldenbremse als relevanter Zielwert für 2020 mit einem Sicherheitsabstand von 80 Mio. € (Tilgungsleistung gemäß Sanierungshilfenvereinbarung) eingehalten wurde, kann das marginale Finanzierungsdefizit in Übereinstimmung mit dem o. g. Beschlusses des Stabilitätsrates als unbeachtlich angesehen werden.

Struktureller Finanzierungssaldo 2020 in Mio. €	
Finanzierungssaldo Kernhaushalt gemäß StaBu	- 304,2
Konsolidierungshilfe	- 100,0
Finanzielle Transaktionen	+ 31,6
Saldo der Einrichtungen mit Kreditemächtigung (BKF)	+ 0,0
Periodengerechte Abrechnung des Finanzausgleichs	+ 17,9
Ex post Konjunkturkomponente	+ 343,8
<i>davon:</i>	
Ex ante Konjunkturkomponente	- 11,3
Steuerabweichungskomponente	+ 355,0
<i>davon:</i>	
Abweichungen zur ex-ante Regionalisierung	+ 377,2
Steuerrechtsänderungen	- 22,1
Struktureller Finanzierungssaldo	- 10,9
Obergrenze	+ 0,0
Differenz	- 10,9

Die nachfolgende Abbildung verdeutlicht dabei den Abbau des strukturellen Defizits (1.254 Mio. € im Ausgangsjahr der Konsolidierung) trotz der zwischenzeitlichen Flüchtlingskrise und der aktuellen Corona-Pandemie im Zeitraum 2011 - 2020:



Die finanziellen Belastungen infolge der aktuellen Pandemie und ihrer Bekämpfung schlugen sich dabei sowohl einnahme- wie auch ausgabeseitig in den Haushalten des Zwei-Städte-Staates nieder. Trotz der Unterstützungen des Bundes und des daraus erwachsenden Zusammenwirkens von Bund und Ländern zur Stabilisierung von Wirtschaft und Gesellschaft in der Notsituation verblieb (ohne die pandemiebedingten Steuerausfälle von 345 Mio. €) für den Stadtstaat eine Nettobelastung von 105 Mio. €, die als Sondereffekt die Konsolidierung des Haushaltes 2020 negativ beeinträchtigte. Trotz dieser erheblichen, nicht von Bremen zu verantwortenden Belastung sowie der noch nachwirkenden Flüchtlingskrise (Nettobelastung 2020: 83 Mio. €) konnte der bremische Gesamthaushalt bis 2020 in der vereinbarten Berechnungsmethodik mit 1.243 Mio. € über 99 % des strukturellen Defizits des Ausgangsjahres abbauen und die neue Schuldenbremse als Ziel des Konsolidierungspfades mit Sicherheitsabstand einhalten. Ohne die Folgen dieser Sondereffekte hätte Bremen schon seit zwei Jahren strukturelle Überschüsse erwirtschaftet.

Zudem wurden über die bisherigen Jahre der Konsolidierung Sicherheitsabstände von insgesamt ca. 1.290 Mio. € zum jeweils einzuhaltenden Zielwert ausgewiesen. Dem steht 2020 eine technische Defizitüberschreitung von gerade einmal 11 Mio. € gegenüber. Es wird daher gemäß der geltenden Beschlusslage des Stabilitätsrates beantragt, diese einmalige, auf Sondereffekte zurückzuführende und zudem nur geringfügige Überschreitung als unbeachtlich zu erklären.

Freie Hansestadt Bremen

In Ergänzung zum Konsolidierungsbericht der Freien Hansestadt Bremen vom April 2021

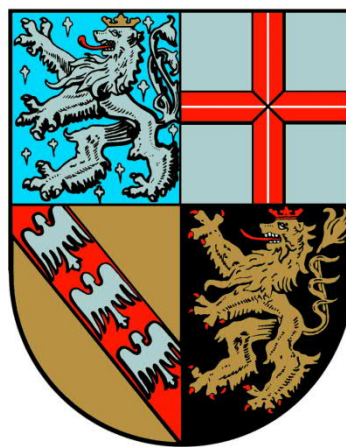
Protokollerklärung der Freien Hansestadt Bremen für den AK Stabilitätsrat am 03.05.2021 zu TOP 2 Konsolidierungsverpflichtungen gemäß § 2 Konsolidierungshilfengesetz

Vor dem Hintergrund der finanziellen Folgen der COVID-19-Pandemie, die gemäß Beschluss des Stabilitätsrates sowie der Bremischen Bürgerschaft zu den Haushaltsgesetzen eine Ausnahmesituation im Jahr 2020 begründen, nimmt die Freie Hansestadt Bremen die Ausnahmesituation nach § 6 der Verwaltungsvereinbarung zur Gewährung von Konsolidierungshilfen in Anspruch und bittet den Stabilitätsrat festzustellen, dass die aktuelle Überschreitung der Obergrenze des Finanzierungssaldos nach § 2 Absatz 1 Satz 2 bis 5 KonsHilfG unbeachtlich ist.

**Beschluss des Stabilitätsrates zur Konsolidierungsverpflichtung gemäß § 2 Konsolidierungshilfengesetz (KonsHilfG)
Saarland**

Der Stabilitätsrat hat nach § 2 Absatz 2 KonsHilfG festgestellt, dass das Saarland die Konsolidierungsverpflichtungen für das Jahr 2020 nicht eingehalten hat.

Aufgrund der außergewöhnlich hohen Belastungen durch die COVID-19-Pandemie für den Landeshaushalt, erkennt der Stabilitätsrat eine besondere Ausnahmesituation an und stellt fest, dass die Überschreitung der Obergrenze des Finanzierungssaldos nach § 2 Absatz 1 Satz 2 bis 5 KonsHilfG unbeachtlich ist.



Konsolidierungsbericht des Saarlandes für das Jahr 2020

April 2021

Inhaltsverzeichnis:

I.	Einleitung.....	3
II.	Berechnungsschema für den strukturellen Finanzierungssaldo.....	3
III.	Berechnung des strukturellen Finanzierungssaldos.....	4
IV.	Ausgliederungen und Eingliederungen im Jahr 2019.....	10
V.	Feststellung zur Einhaltung der Obergrenze nach § 5 Abs. 7 VV.....	10

I. Einleitung

Das Saarland erhält nach dem Konsolidierungshilfengesetz auf der Grundlage von Art. 143d GG für den Zeitraum 2011 bis 2019 konditionierte Konsolidierungshilfen in Höhe von 260 Mio. Euro jährlich. Diese Hilfen sollen das Land in Verbindung mit eigenen Konsolidierungsmaßnahmen bis 2020 in die Lage versetzen, die in Art. 109 Abs. 3 GG verankerte Schuldenbremse einhalten zu können. In einer zwischen dem Bund und dem Saarland unterzeichneten Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen ist unter anderem festgehalten, dass das Land dem Sekretariat des Stabilitätsrates bis zum 30. April des Folgejahres einen Konsolidierungsbericht übermittelt, in dem die Einhaltung der Konsolidierungsverpflichtungen zu dokumentieren ist. Auf dieser Grundlage prüft der Stabilitätsrat nach § 2 Abs. 2 KonsHilfG, ob das Land seine Verpflichtungen für das abgelaufene Jahr eingehalten hat. Die Konsolidierungsverpflichtungen sind durch die in § 4 der Verwaltungsvereinbarung enthaltenen jährlichen Obergrenzen für das strukturelle Defizit des Landes konkretisiert. Ausgehend vom Ausgangswert des Jahres 2010 in Höhe von 1.247,5 Mio. Euro ist das Defizit in linearen Schritten bis 2020 auf 0 zurückzuführen. Der zehnte hiermit vorgelegte Bericht bezieht sich auf das Jahr 2020. Die vom Saarland zu beachtende Obergrenze des Defizits für das Jahr 2020 beträgt 0 Mio. Euro.

Defizitobergrenzen:

2010	1.247,5	Mio. €
2011	1.122,8	Mio. €
2012	998,0	Mio. €
2013	873,3	Mio. €
2014	748,5	Mio. €
2015	623,8	Mio. €
2016	499,0	Mio. €
2017	374,3	Mio. €
2018	249,5	Mio. €
2019	124,8	Mio. €
2020	0,0	Mio. €

Es handelt sich um den letzten Bericht, den das Saarland gemäß Konsolidierungshilfengesetz und Verwaltungsvereinbarung vorzulegen hat.

II. Berechnungsschema für den strukturellen Finanzierungssaldo

Die Definition des strukturellen Defizits ergibt sich aus den §§ 1 und 2 der Verwaltungsvereinbarung. Ausgangspunkt der Berechnungen ist danach der Finanzierungssaldo des Landeshaushalts als Differenz zwischen bereinigten Einnahmen und bereinigten Ausgaben. Bereinigte Einnahmen und Ausgaben ergeben sich aus den Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben nach Abzug der Kreditaufnahmen und -tilgungen sowie der Rücklagenzuführungen bzw. -entnahmen. Der so ermittelte Finanzierungssaldo wird anschließend um den Saldo der finanziellen Transaktionen bereinigt. Als finanzielle Transaktionen gelten auf der Einnahmenseite Veräußerungen von Beteiligungen, die Schuldenaufnahme beim öffentlichen Bereich, die Einnahmen aus Inanspruchnahme von Gewährleistungen sowie Darlehensrückflüsse. Auf der Ausgabenseite handelt es sich um den Erwerb von Beteiligungen, Tilgungen an den öffentlichen Bereich, die Inanspruchnahme von Gewährleistungen und die Darlehensvergabe.

Um einen möglichst periodengerechten Finanzierungssaldo zu ermitteln, erfolgt zusätzlich eine Bereinigung um die systembedingt zeitlich nachlaufende Abrechnung des Länderfinanzausgleichs, die sich auf Umsatzsteuer, die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich sowie die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen auswirkt. Nicht zu den strukturellen Einnahmen zählen die erhaltenen Konsolidierungshilfen; das Finanzierungsdefizit ist daher um diesen Betrag zu erhöhen.

Den Vorgaben zum Defizitabbau unterliegt nicht nur der Kernhaushalt, sondern es sind auch alle Extrahaushalte des Landes mit eigener Kreditermächtigung, die statistisch dem Sektor Staat zugeordnet werden, zu erfassen. Für das Saarland galt dies noch im Jahr 2019 nur für das Sondervermögen „Zukunftsinitiative II“. In 2020 kamen das Sondervermögen „Saarlandpakt“ sowie das Sondervermögen „zur Bewältigung der Folgen der Covid-19-Pandemie“ hinzu.

Das Sondervermögen „Konjunkturfonds Saar“ wurde bereits durch Artikel 2 des Haushaltsbegleitgesetzes 2013 vom 12. Dezember 2012 (Amtsbl. I S. 520) zum 1.1.2013 aufgelöst. Dem Landesbetrieb „Amt für Bau und Liegenschaften“ wird seit dem Haushaltsjahr 2013 keine eigene Kreditermächtigung mehr eingeräumt. Das Sondervermögen „Fonds Kommunen 21“ wurde im Haushaltsjahr 2016 planmäßig abfinanziert.

Die Summe aus den Defiziten des Kernhaushalts und des zu berücksichtigenden Extrahaushaltes wird abschließend um unmittelbar konjunkturell bedingte Effekte bereinigt. Konjunkturbedingte Mindereinnahmen erhöhen das zulässige Defizit, Mehreinnahmen verringern es.

III. Berechnung des strukturellen Finanzierungssaldos

a. Datengrundlage

Den Berechnungen des strukturellen Defizits wird die vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14, Reihe 2) einschließlich der Auslaufperiode zugrunde gelegt. Die Basisdaten hat das Land dem Statistischen Bundesamt gemäß § 5 Abs. 3 und 5 der Verwaltungsvereinbarung fristgerecht, vollständig und in verwertbarer Qualität übermittelt.

b. Finanzierungssaldo im Kernhaushalt

Tabelle 1: Bereinigte Einnahmen

		<u>in Mio. €</u>
Gesamteinnahmen		4.826,4
abzügl.	Nettokreditaufnahme	./.
		94,6
abzügl.	haushaltstechnische Verrechnungen	./.
		0,7
abzügl.	Entnahmen aus Rücklagen	./.
		5,1
<hr/>		
bereinigte Einnahmen		<u><u>4.726,0</u></u>

Tabelle 2: Bereinigte Ausgaben

	<u>in Mio. €</u>
Gesamtausgaben	4.826,4
abzügl. Zuführungen zu Rücklagen	./.
abzügl. haushaltstechnische Verrechnungen	./.
	0,3
bereinigte Ausgaben	<u>4.804,1</u>

Tabelle 3: Finanzierungssaldo Kernhaushalt

	<u>in Mio. €</u>
bereinigte Einnahmen	4.726,0
abzügl. bereinigte Ausgaben	./.
abzügl. bereinigte Ausgaben	4.804,1
zuzügl. Saldo haushaltstechnische Verrechnungen	+
	0,4
Finanzierungssaldo	<u>-77,7</u>

Tabelle 4: Finanzierungssalden der Einrichtungen mit eigener Kreditermächtigung

<u>SoV</u>	<u>Zukunftsinitiative II</u>	<u>in Mio. €</u>
	Einnahmen	170,9
abzügl.	Entnahmen aus Rücklagen	./.
abzügl.	Nettokreditaufnahme	./.
		0,0
	Bereinigte Einnahmen	170,9
	Ausgaben	170,9
abzgl.	Zuführungen zu Rücklagen	./.
abzgl.	Tilgung am Kreditmarkt	./.
		28,8
	Bereinigte Ausgaben	139,8
		2,3
Finanzierungssaldo Extrahaushalt "SV Zukunftsinitiative II"		<u>168,6</u>

<u>SoV</u>	<u>Saarlandpakt</u>	<u>in Mio. €</u>
	Einnahmen	30,0
abzügl.	Entnahmen aus Rücklagen	./.
abzügl.	Nettokreditaufnahme	0,0
	Bereinigte Einnahmen	30,0
	Ausgaben	30,0
abzügl.	Zuführungen zu Rücklagen	./.
abzügl.	Tilgung am Kreditmarkt	0,0
	Bereinigte Ausgaben	30,0
	Finanzierungssaldo Extrahaushalt "SV Saarlandpakt"	<u>0,0</u>

<u>SoV</u>	<u>zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie</u>	<u>in Mio. €</u>
	Einnahmen	732,3
abzügl.	Entnahmen aus Rücklagen	./.
abzügl.	Nettokreditaufnahme	0,0
	Bereinigte Einnahmen	260,8
	Ausgaben	732,3
abzügl.	Zuführungen zu Rücklagen	./.
abzügl.	Tilgung am Kreditmarkt	0,0
	Bereinigte Ausgaben	732,3
	Finanzierungssaldo Extrahaushalt "SV Pandemie"	<u>-260,8</u>

Finanzielle Transaktionen

Tabelle 5: Saldo finanzieller Transaktionen Kernhaushalt

		<u>in Mio. €</u>
	Erwerb von Beteiligungen	48,4
zzgl.	Tilgungen an den öffentlichen Bereich	+ 0,0
	Inanspruchnahme Gewährleistungen	+ 0,2
zzgl.	Darlehensvergabe	+ 8,3
	Ausgaben	<u>56,9</u>
	Veräußerung Beteiligungen	4,5
zzgl.	Schuldenaufnahme beim öffentlichen Bereich	+ 0,0
	Einnahmen aus Inanspruchnahme Gewährleistungen	+ 1,1
zzgl.	Darlehensrückflüsse	+ 9,6
	Einnahmen	<u>15,2</u>
	Saldo finanzielle Transaktionen (Einnahmen abzügl. Ausgaben)	<u><u>-41,7</u></u>

Tabelle 6: Saldo finanzieller Transaktionen Extrahaushalt

		<u>in Mio. €</u>
	Erwerb von Beteiligungen	1,8
zzgl.	Tilgungen an den öffentlichen Bereich	+ 0,0
	Inanspruchnahme Gewährleistungen	+ 0,0
zzgl.	Darlehensvergabe	+ 0,0
	Ausgaben	<u>./.</u> 1,8
	Veräußerung von Beteiligungen	0,0
zzgl.	Schuldenaufnahme beim öffentlichen Bereich	+ 0,0
	Einnahmen aus Inanspruchnahme Gewährleistungen	+ 0,0
zzgl.	Darlehensrückflüsse	+ 0,0
	Einnahmen	<u>+ 0,0</u>
	Saldo finanzielle Transaktionen (Einnahmen abzügl. Ausgaben)	<u><u>-1,8</u></u>

Periodengerechte Abgrenzung des Finanzausgleichs

Tabelle 7: Periodengerechte Abgrenzung von Umsatzsteuer, Länderfinanzausgleich und allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen

	in Mio. €
kassenmäßige Einnahmen:	
Umsatzsteuer einschl. Einfuhrumsatzsteuer	1.846,0
Länderfinanzausgleich	+ -8,0
allgemeine Bundesergänzungszuweisungen	+ 188,1
Finanzausgleich Kasse	<u>2.026,1</u>
 vorläufige Jahresrechnung: (Schnellbrief BMF vom Jan. 2021)	
Umsatzsteuer	1.785,3
Länderfinanzausgleich	+ 0,0
allgemeine Bundesergänzungszuweisungen	+ 184,3
Finanzausgleich Abrechnung	<u>1.969,6</u>
 Saldo Abgrenzung (Abrechnung abzügl. Kasse)	<u><u>-56,5</u></u>

c. Konjunkturbereinigung

Bei dem in der Anlage zur Verwaltungsvereinbarung beschriebenen Verfahren zur Ermittlung der unmittelbaren konjunkturellen Effekte wird davon ausgegangen, dass in den Landeshaushalten nur die Steuereinnahmen durch konjunkturelle Schwankungen beeinflusst werden. Ausgangspunkt der Berechnung ist die vom BMWi zum Schätzzeitpunkt der Steuereinnahmen erwartete gesamtwirtschaftliche Produktionslücke, die auf die föderalen Ebenen und dann auf die einzelnen Länder heruntergebrochen wird. Der Anteil des einzelnen Landes entspricht seinem Anteil an den Steuereinnahmen der Ländergesamtheit. Steuerrechtsänderungen und Abweichungen von den zum Schätzzeitpunkt geschätzten Steuereinnahmen gehen in die Berechnung der Konjunkturkomponente ein.

Tabelle 8: Konjunkturkomponente

		<u>in Mio. €</u>
	Einnahmen aus Steuern u. steuerähnlichen Abgaben	3.355,8
abzügl.	steuerähnliche Abgaben (Grupp. 09)	15,3
zuzügl.	Saldo Abrechnung USt und LFA	-56,5
zuzügl.	Länderfinanzausgleich	-8,0
zuzügl.	allgemeine Bundesergänzungszuweisungen	188,1
Tatsächliche Steuereinnahmen nach periodengerechter Abrechnung des Finanzausgleichs		3.464,1
abzügl.	geschätzte Steuereinnahmen zum Mai 2020	3.701,0
zuzügl.	ex ante - Konjunkturkomponente	9,5
abzügl.	Anteil des SL an Steuerabweichungskomponente	<u>-28,2</u>
	ex post - Konjunkturkomponente	<u><u>-199,2</u></u>

Ergebnis

Zusammengefasst führen die vorstehenden Berechnungsschritte zu folgendem strukturellen Finanzierungssaldo für das Rechnungsjahr 2020:

Tabelle 9: Strukturelles Defizit 2020 insgesamt

		<u>in Mio. €</u>
	Finanzierungssaldo Kernhaushalt	-77,7
zzgl.	Finanzierungssalden Einrichtungen mit eig. Kreditermächtigung	
	- SV Zukunftsinitiative II	+ 168,6
	- SV Saarlandpakt	+ 30,0
	- SV Pandemie	+ -260,8
abzügl.	Wert finanzielle Transaktionen	./.
zuzügl.	Saldo Abrechnung Umsatzsteuer und Länderfinanzausgleich	-43,5
		+ -56,5
abzügl.	Konsolidierungshilfe	./.
abzügl.	Konjunkturkomponente	./.
		<u>-199,2</u>
	struktureller Finanzierungssaldo	<u><u>-40,3</u></u>

IV. Ausgliederungen und Eingliederungen im Jahr 2020

Für das Haushaltsjahr 2020 wurden zwei weitere Extrahaushalte mit eigener Kreditermächtigung neu eingerichtet. Es handelt sich um das Sondervermögen „Saarlandpakt“ sowie um das Sondervermögen „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“. Die Finanzierungssalden sowie die finanziellen Transaktionen sind im vorgenannten Kapitel erfasst und ausgewiesen.

V. Feststellung zur Einhaltung der Obergrenze nach § 5 Abs. 7 VV

Trotz der pandemiebedingten Haushaltsbelastungen hat das Saarland sein strukturelles Defizit gegenüber jenem des Haushaltsjahres 2019 um 81,3 Mio. Euro abgebaut. Ausweislich der vom Sekretariat des Stabilitätsrates übermittelten und vorstehend unter III. im Einzelnen dargelegten Berechnung beträgt das strukturelle Defizit des Saarlandes in 2020 40,3 Mio. Euro. Die für das Haushaltsjahr 2020 für das Saarland maßgebliche Obergrenze des strukturellen Defizits beträgt 0 Euro. Die für das Jahr 2020 geltende Defizitobergrenze wurde somit um 40,3 Mio. Euro überschritten.

Tabelle 10: Strukturelles Defizit 2020

Strukturelles Defizit 2020	
Obergrenze	Ist
0 €	40,3 Mio. €

1. Gesetzliche Rahmenbedingungen

In begründeten Ausnahmefällen kann der Stabilitätsrat feststellen, dass eine Überschreitung der Obergrenze des Finanzierungssaldos nach § 2 Absatz 1 Satz 2 bis 5 KonSHilfG unbeachtlich ist. Nach § 6 Abs. 2 KonSHilfGVV obliegt es dem Land, den Charakter der Ausnahmesituation und das Ausmaß der Beeinträchtigung der Haushaltslage darzustellen. Der Stabilitätsrat prüft, ob die Voraussetzungen für die Anerkennung einer besonderen Ausnahmesituation vorliegen und entscheidet gemäß § 6 Abs. 2 S. 2 KonSHilfGVV über den Antrag bis zum 1. Juni.

2. Charakter der Ausnahmesituation

In seiner 21. Sitzung vom 22. Juni 2020 hatte der Stabilitätsrat den Einbruch bei der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung infolge der COVID-19-Pandemie im Jahr 2020 als „schwerste Rezession seit Bestehen der Bundesrepublik“ bezeichnet und dabei festgestellt, „dass eine Naturkatastrophe bzw. außergewöhnliche Notsituation im Sinne der nationalen Schuldenregel vorliegt, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt.“

Der Stabilitätsrat hatte in dieser Sitzung weiterhin festgestellt, „dass die aktuellen finanzpolitischen Maßnahmen von Bund und Ländern die Haushalte zwar stark belasten, aber gleichzeitig gerechtfertigt sind, um den wirtschaftlichen Einbruch abzufedern und das Gesundheitssystem zu stützen. Darüber hinaus setzt die Finanzpolitik gezielt Impulse, um Deutschland im Zuge der Überwindung der COVID-19-Pandemie wieder auf einen nachhaltigen Wachstumspfad zu führen. Aus Sicht des Stabilitätsrates

ist es angesichts der aktuellen Situation unvermeidbar, fiskalpolitische Maßnahmen zur Stabilisierung der Gesamtwirtschaft zu ergreifen.“

Darüber hinaus hat der Stabilitätsrat in seiner 22. Sitzung vom 18. Dezember 2020 unter TOP 4 mit Blick auf das Sanierungsverfahren des Saarlandes festgestellt, dass „das Land die Tilgungsvorgabe gemäß Vereinbarung über die Verlängerung des Sanierungsprogramms für das Jahr 2020 infolge der COVID-19-Pandemie ohne Berücksichtigung dieser besonderen Ausnahmesituation voraussichtlich nicht einhalten kann. Er ist jedoch der Ansicht, dass eine Abweichung vor dem Hintergrund der besonderen Ausnahmesituation zulässig wäre und wird dies bei der Prüfung der Einhaltung der vereinbarten Sanierungsvorgabe im kommenden Jahr berücksichtigen.“

Aufbauend auf diese Beschlusslage des Stabilitätsrates bittet das Saarland den Stabilitätsrat, die Ausnahmesituation nach § 6 Abs. 2 KonsHilfGVV bei seiner Bewertung des saarländischen Konsolidierungsberichts anzuerkennen.

3. Ausmaß der Beeinträchtigung des saarländischen Haushaltes

Einnahmen

Der durch die Pandemie ausgelöste schwere Einbruch des Bruttoinlandsprodukts und die dadurch induzierten Steuerrechtsänderungen hinterließen im Jahr 2020 tiefe Spuren auf der Einnahmeseite der staatlichen Haushalte. Zwar fielen die Steuermindereinnahmen bundesweit letztlich deutlich besser aus als in den drei vorangegangenen Steuerschätzungen des Jahres 2020 prognostiziert. Nachdem noch im Mai 2020 mit Steuermindereinnahmen von 543 Mio. Euro gegenüber dem Haushaltsplan (Doppelhaushalt 2019/2020, aufgestellt im Herbst 2018) gerechnet werden musste, beliefen sich die Mindereinnahmen bei den steuerabhängigen Einnahmen gegenüber dem ursprünglichen Haushaltsplan letztlich auf 210 Mio. Euro. Dies entspricht einer Korrektur um über 5 Prozent. Davon werden rund 200 Mio. Euro der oben berücksichtigten Konjunkturkomponente zugerechnet. Es verbleibt eine darüberhinausgehende Haushaltsbelastung von rd. 10 Mio. Euro bei den steuerabhängigen Einnahmen des Landes.

Ausgaben

Die COVID-19-Pandemie geht nicht nur mit den beschriebenen massiven Einnahmeausfällen einher, sondern erfordert auch erhebliche zusätzliche Ausgaben zur Bewältigung der Pandemie. Hierfür wurde im Saarland mit dem Sondervermögen „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“ ein Instrument eingerichtet, welches die Corona-bedingten Belastungen sauber und transparent vom allgemeinen (Kern-)Haushalt ohne Corona-bedingte Sondereffekte trennt.

Im Haushaltsvollzug wurden aus dem Sondervermögen „Pandemie“ im Jahr 2020 rund 732 Mio. Euro an pandemiebedingten Ausgaben getätigt. Darüber hinaus musste das Land Ausgabeverpflichtungen aus dem Sondervermögen Pandemie in Höhe von rund 433 Mio. Euro in das Jahr 2021 übertragen.

Die Ausgaben des Jahres 2020, die zum Teil durch Zahlungen des Bundes refinanziert waren, entfielen im Wesentlichen auf folgende Maßnahmen

	- in Mio. € -
- Wirtschafts- und Soforthilfen	175
- Kommunaler Schutzschirm, KdU	159
- Ausgleichszahlungen Krankenhäuser	154
- Krankenhausfonds	75
- Ausgaben für Schutzmasken, -ausrüstung und -ausstattung	52
- Mehrausgaben ÖPNV	21
- Investitionen, medizinische Großgeräte	17
- Gigabitausbau	13

Die notwendige Nettokreditaufnahme zur Finanzierung der pandemiebedingten Ausgaben des Jahres 2020 beträgt rund 261 Mio. Euro. Sie fällt damit um 62 % niedriger aus als im Nachtragshaushalt veranschlagt, beträgt aber letztlich über 5 Prozent des Haushaltsvolumens. Ursächlich für die, gemessen am Nachtragshaushalt, niedrigere Nettokreditaufnahme ist, dass die Belastungen noch nicht vollständig im Jahr 2020 zahlungswirksam waren und infolgedessen noch nicht in vollem Umfang durch zusätzliche Schulden des Landes finanziert werden mussten. Insofern handelt es sich um eine Verschiebung der Belastungen auf der Zeitachse, die die Haushalte der Jahre 2021 und 2022 umso stärker belasten werden.

Das Ausmaß der Beeinträchtigung des saarländischen Haushaltes in Folge der besonderen Ausnahmesituation im Sinne des § 6 Abs. 2 KonsHilfGVV ist mit Blick auf das strukturelle Finanzierungsdefizit im Sondervermögen „Pandemie“, bereinigt um finanzielle Transaktionen in Höhe von 2 Mio. Euro, mit 259 Mio. Euro zu beziffern.

Vor dem Hintergrund der Auswirkungen der Pandemie bei den steuerabhängigen Einnahmen und im Sondervermögen „Pandemie“ weist das Saarland darauf hin, dass das Ausmaß der Beeinträchtigung der Haushaltslage des Saarlandes erheblich ist. Das Saarland bittet den Stabilitätsrat festzustellen, dass die aktuelle Überschreitung der Obergrenze des Finanzierungssaldos nach § 2 Absatz 1 Satz 2 bis 5 KonsHilfG unbeachtlich ist.

Naturkatastrophe und Notsituation im Sinne von § 2 Abs. 1 des saarländischen Haushaltsstabilisierungsgesetzes (HStabG)

Gemäß § 2 Abs. 1 HStabG ist abweichend von § 1 Abs. 1 HStabG ein negativer struktureller Finanzierungssaldo bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen in notwendigem Umfang zulässig, sofern diesem ein Beschluss der Mehrheit der Mitglieder des Landtages zugrunde liegt. Vor diesem Hintergrund hat der Landtag des Saarlandes in seiner 39. Sitzung vom 24. Juni 2020 festgestellt, dass die Corona-Virus-Pandemie eine Naturkatastrophe und Notsituation im Sinne von § 2 Abs. 1 HStabG darstellt, welche sich der Kontrolle des Landes entzieht und die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigt. Parallel dazu wurde ein Tilgungsplan beschlossen. Die über § 1 Abs. 1 HStabG

hinausgehende und auf der Notsituation beruhende Kreditaufnahme ist innerhalb eines Zeitraums von 30 Jahren beginnend mit dem Haushaltsjahr 2025 zurückzuführen. Soweit im Verlauf der Corona-Virus-Pandemie ein weiterer Nachtragshaushalt mit zusätzlicher Kreditaufnahme erforderlich wird oder sich konjunkturelle Entwicklungen ergeben, welche die Haushaltslage des Landes nachhaltig beeinträchtigen, sind die Tilgungsregelungen an die aktuelle Entwicklung anzupassen. Haushaltsverbesserungen, die sich im regulären Haushaltsvollzug ergeben, sollen zur Reduzierung des Kreditbedarfs eingesetzt werden. Die Beschlussfassung des saarländischen Haushaltsgesetzgebers mit Blick auf die Corona-Virus-Pandemie als Naturkatastrophe und Notsituation wird dabei von der Beschlussfassung des Stabilitätsrates sowie des unabhängigen Beirates beim Stabilitätsrates gestützt.

Ab dem Jahr 2020 gilt für die Länder nach Art. 109 Abs. 3 GG der Haushaltsausgleich ohne Einnahmen aus Krediten, für die Konsolidierungshilfsländer letztmalig die oben beschriebenen Konsolidierungsverpflichtungen (struktureller Finanzierungssaldo mind. 0) und zusätzlich für die Sanierungshilfsländer erstmalig die hierfür festgelegten Vorgaben (haushaltsmäßige Mindesttilgung).

Aufgrund dieser konkurrierenden Regelungskreise hat der Stabilitätsrat - vor Einsetzen der COVID-19 Pandemie - in seiner 19. Sitzung vom 18. Juni 2019 hinsichtlich der Überprüfung der Einhaltung der Konsolidierungsverpflichtungen für das Jahr 2020 das gemeinsame Verständnis formuliert, dass Überschreitungen der Obergrenzen des strukturellen Finanzierungssaldos gemäß § 2 KonsHilfG bei gleichzeitiger Einhaltung der Vorgaben des Stabilitätsratsverfahrens zur Überwachung der Schuldenbremse gemäß § 5a Stabilitätsratsgesetz (StabiRatG) als begründeter Ausnahmefall im Sinne des § 2 Abs. 2 Satz 2 KonsHilfG anzusehen und somit unbeachtlich wären. Das Saarland hält bei Inanspruchnahme der anerkannten pandemiebedingten Ausnahmesituation die Vorgaben der Schuldenbremse ein und erfüllt damit das in der 19. Sitzung des Stabilitätsrates formulierte gemeinsame Verständnis zur Einhaltung der Konsolidierungsverpflichtungen. Gleichwohl wird diese Beschlusslage aktuell von der weltweiten COVID-19 Pandemie und ihren Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte überlagert.

Ohne den erfolgreichen Konsolidierungsprozess der letzten zehn Jahre könnte das Saarland die aktuelle finanzielle Krise nicht meistern. Erst durch diese Konsolidierung ist der Landeshaushalt in die Lage versetzt worden, die heute absehbaren pandemiebedingten Sonderbelastungen zu verkraften. Allerdings ist es aus Sicht der Landesregierung aus Gründen der Stabilität und der Nachhaltigkeit unverzichtbar, den Haushalt des Landes schrittweise wieder zu normalisieren und den erneuten Eintritt einer strukturellen Haushaltsschiefelage zu vermeiden.

**Beschluss des Stabilitätsrates zur Konsolidierungsverpflichtung gemäß § 2 Konsolidierungshilfengesetz (KonsHilfG)
Sachsen-Anhalt**

Der Stabilitätsrat hat nach § 2 Absatz 2 KonsHilfG festgestellt, dass Sachsen-Anhalt die Konsolidierungsverpflichtung für das Jahr 2020 nicht eingehalten hat.

Aufgrund der außergewöhnlich hohen Belastungen durch die COVID-19-Pandemie für den Landeshaushalt erkennt der Stabilitätsrat eine besondere Ausnahmesituation an und stellt fest, dass die Überschreitung der Obergrenze des Finanzierungssaldos nach § 2 Absatz 1 Satz 2 bis 5 KonsHilfG unbeachtlich ist.

Konsolidierungsbericht des Landes Sachsen-Anhalt für das Jahr 2020



SACHSEN-ANHALT

Ministerium der Finanzen

Inhaltsverzeichnis

1. Vorbemerkung.....	3
2. Haushaltsabschluss 2020.....	4
3. Struktureller Finanzierungssaldo im Jahr 2020	4
Anlage: Technische Ableitungen.....	8

1. Vorbemerkung

Sachsen-Anhalt erhält bis 2020 konditionierte Konsolidierungshilfen und hat sich auf der Grundlage der am 10. März 2011 unterzeichneten Verwaltungsvereinbarung zur Gewährung von Konsolidierungshilfen verpflichtet, das strukturelle Ausgangsdefizit des Jahres 2010 bis zum Jahr 2020 vollständig abzubauen.

Die Konsolidierungsverpflichtungen sind durch die in § 4 der Verwaltungsvereinbarung enthaltenen jährlichen Obergrenzen für das strukturelle Defizit des Landes konkretisiert. Entsprechend dem zwischen den fünf Konsolidierungshilfeländern und dem Bundesministerium der Finanzen vereinbarten Rechenschema zur Herleitung des strukturellen Defizits wurde dabei für das Land Sachsen-Anhalt für das Jahr 2010 ein strukturelles Finanzierungsdefizit in Höhe von 665,8 Mio. EUR festgestellt. Die sich daraus ergebenden maßgeblichen Obergrenzen sowie die Ist-Werte für den strukturellen Saldo im Landeshaushalt in den einzelnen Jahren sind nachfolgend dargestellt.

Jahr	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Obergrenze für den strukturellen Saldo in Mio. EUR	-665,8	-599,2	-532,6	-466,1	-399,5	-332,9	-266,3	-199,7	-133,2	-66,6	0
Ist-Wert in Mio. EUR	-	-596,6	-272,5	109	11,2	297,5	97,9	101,5	158,2	-30,7	-268,7

In der Verwaltungsvereinbarung zur Gewährung von Konsolidierungshilfen hat sich das Land verpflichtet, dem Sekretariat des Stabilitätsrates bis zum 30. April des jeweiligen Folgejahres einen Konsolidierungsbericht zu übermitteln, aus dem für das Berichtsjahr die Ermittlung des Finanzierungssaldos hervorgeht und in dem zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle Defizit Stellung genommen wird.

Zum 30. April 2021 ist letztmalig ein Bericht über die Einhaltung der Obergrenzen des Finanzierungssaldos für das Jahr 2020 vorzulegen. Dieses Abschlussjahr der Berichterstattung war vor allem durch die COVID-19-Pandemie geprägt, die die Haushalte von Bund und Ländern vor beträchtliche Herausforderungen gestellt hat. In Anbetracht des Einbruchs der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung infolge der COVID-19-Pandemie im Jahr 2020 verständigte sich der Stabilitätsrat in seiner 21. Sitzung vom 22. Juni 2020 darauf, „dass eine Naturkatastrophe bzw. außergewöhnliche Notsituation im Sinne der nationalen Schuldenregel vorliegt, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage er-

heblich beeinträchtigt (Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 GG).“ Er hat weiterhin festgestellt, „dass die aktuellen finanzpolitischen Maßnahmen von Bund und Ländern die Haushalte zwar stark belasten, aber gleichzeitig gerechtfertigt sind, um den wirtschaftlichen Einbruch abzufedern und das Gesundheitssystem zu stützen. Darüber hinaus setzt die Finanzpolitik gezielt Impulse, um Deutschland im Zuge der Überwindung der COVID-19-Pandemie wieder auf einen nachhaltigen Wachstumspfad zu führen. Aus Sicht des Stabilitätsrates ist es angesichts der aktuellen Situation unvermeidbar, fiskalpolitische Maßnahmen zur Stabilisierung der Gesamtwirtschaft zu ergreifen.“

Die COVID-19-Pandemie erforderte auch in Sachsen-Anhalt finanzielle Maßnahmen, die den Landeshaushalt erheblich belasten. Im Ergebnis konnte daher auch der seit dem Jahr 2011 zu verzeichnende erfolgreiche Prozess der Haushaltskonsolidierung nicht verhindern, dass Sachsen-Anhalt im „Pandemiejahr“ 2020 die Obergrenze für den strukturellen Finanzierungssaldo nicht einhalten kann. Diese Konsolidierungsbemühungen der vergangenen Jahre, die durch die bundesstaatlich finanzierten Konsolidierungshilfen, das günstige konjunkturelle Umfeld und die vorteilhafte Zinsentwicklung unterstützt wurden, trugen wesentlich dazu bei, dass Sachsen-Anhalt entsprechend auf die Pandemieauswirkungen reagieren konnte. Ein großer Dank gilt an dieser Stelle dem Bund und den Ländern, die solidarisch die neun Jahre währende Finanzierung der Konsolidierungshilfen ermöglicht haben. Angesichts der erheblichen pandemiebedingten finanziellen Lasten, bleibt auch in den kommenden Jahren die Ausrichtung der Ausgaben an den durch den langfristigen Wachstumspfad vorgegebenen Einnahmemöglichkeiten die zentrale Herausforderung für den Landeshaushalt.

2. Haushaltsabschluss 2020

Der vom Statistischen Bundesamt überprüfte Abschluss des Haushaltes 2020 weist ein finanzstatistisches Finanzierungsdefizit in Höhe von 904,2 Mio. EUR aus.

3. Struktureller Finanzierungssaldo im Jahr 2020

Entsprechend dem in der Verwaltungsvereinbarung zur Gewährung von Konsolidierungshilfen festgelegten Rechenweg ist der im Haushaltsabschluss ausgewiesene finanzstatistische Finanzierungssaldo um den Saldo der finanziellen Transaktionen und den Saldo der periodengerechten Zurechnung des Länderfinanzausgleichs zu bereinigen.

Soweit vorhanden, ist der Betrag um die Finanzierungssalden aller Einrichtungen des Landes mit eigener Kreditermächtigung (mit Ausnahme von Versorgungsrücklagen und Pensionsfonds) zu erhöhen, soweit diese dem Sektor Staat zuzurechnen sind. Für Sachsen-

Anhalt betrifft dies das Ende 2017 gegründete Gemeinsame Kompetenz- und Dienstleistungszentrum (im Folgenden: GKDZ). Das GKDZ verfügt gemäß seiner Satzung grundsätzlich über eine Kreditermächtigung. Damit fällt das GKDZ in den Kreis jener kreditermächtigten Extrahaushalte, die gemäß Konsolidierungsvereinbarung bei der Berechnung des strukturellen Saldos zu berücksichtigen sind. Der Sachverhalt wurde dem Arbeitskreis Stabilitätsrat in dessen 34. Sitzung im September 2018 bereits zur Kenntnis gegeben.

Der so errechnete Betrag wird um die unmittelbar konjunkturellen Auswirkungen (Konjunkturkomponente) bereinigt. Für das Land Sachsen-Anhalt wurde für das Jahr 2020 im Rahmen der Mai-Steuerschätzung 2019 eine (*ex ante*) Konjunkturkomponente von 21,7 Mio. EUR errechnet. Die für die Berechnung des strukturellen Finanzierungsdefizits im Landeshaushalt maßgebliche *ex post* Konjunkturkomponente beträgt -575,9 Mio. EUR. Die Ableitung der für die Herleitung des strukturellen Defizits maßgeblichen Eckwerte (insbesondere auch die Herleitung der *ex post* Konjunkturkomponente) sind auf Seite 8 dargestellt.

Entsprechend dem mit dem Stabilitätsrat vereinbarten Rechenschema zur Berechnung des strukturellen Defizits im Landeshaushalt beläuft sich das strukturelle Defizit im Landeshaushalt Sachsen-Anhalts auf 268,7 Mio. EUR. Die zulässige Obergrenze wurde damit um 268,7 Mio. EUR überschritten.

Bei der Berechnung der *ex post* Konjunkturkomponente wurde gemäß Vorgabe des Bundesfinanzministeriums die Anpassung der Regionalisierungsmittel bei den für die Berechnung der Steuerabweichungskomponente maßgeblichen Steuerrechtsänderungen nicht berücksichtigt. Sachsen-Anhalt vertritt hier eine andere Rechtsauffassung, derzufolge die kassenwirksamen Auswirkungen der Änderungen des Regionalisierungsgesetzes – analog zum Vorgehen bei der Steuerschätzung – bei den Steuerrechtsänderungen und somit bei der Berechnung des strukturellen Finanzierungssaldos zu berücksichtigen sind. Läge man diese Rechtsauffassung zugrunde, ergäbe sich eine Steuerabweichungskomponente von -669,1 Mio. EUR und damit ein struktureller Saldo von -197,1 Mio. EUR.

Hinsichtlich der Einhaltung der Konsolidierungsverpflichtungen kann der Stabilitätsrat in begründeten Ausnahmefällen feststellen, dass eine Überschreitung der Obergrenzen des Finanzierungssaldos nach § 2 Absatz 1 Satz 2 bis 5 KonsHilfG unbeachtlich ist. Nach § 6 Absatz 2 der Verwaltungsvereinbarung zur Gewährung von Konsolidierungshilfen obliegt es dem Land, den Charakter der Ausnahmesituation und das Ausmaß der Beeinträchtigung der Haushaltslage darzustellen. Der Stabilitätsrat prüft, ob die Voraussetzungen für die Anerkennung einer besonderen Ausnahmesituation vorliegen und entscheidet über den Antrag bis zum 1. Juni.

Die Überschreitung der Obergrenze des strukturellen Finanzierungssaldos um 268,7 Mio. EUR steht in unmittelbarem Zusammenhang mit den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie. Neben erheblichen Steuermindereinnahmen belasteten im Jahr 2020 auch zusätzliche zur Bewältigung der Corona-Pandemie erforderliche Ausgaben den Landeshaushalt. In der Folge war im Jahr 2020 der Verzicht auf die ursprünglich geplante Tilgung von Krediten im Umfang von 100 Mio. EUR, eine Rücklagenentnahme in Höhe von 141 Mio. EUR und eine Nettokreditaufnahme in Höhe von 779 Mio. EUR erforderlich, die die nach der Konsolidierungsvereinbarung zulässige konjunkturelle Kreditaufnahme übersteigt. Die haushaltsseitige Umsetzung dieser notwendigen Maßnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie erfolgte mit einem Nachtrag zum Haushaltsplan 2020, der zu Ausgaben für Zwecke der Bekämpfung der COVID-19-Pandemie sowie der Bewältigung der Pandemiefolgen im Umfang von 500 Mio. EUR ermächtigte. Ein Sondervermögen wurde nicht eingerichtet. In diesem Zusammenhang hat der Landtag von Sachsen-Anhalt in der 99. Sitzung am 2. April 2020 mit dem Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2020/2021 (Nachtragshaushaltsgesetz 2020/2021) beschlossen, dass im Jahr 2020 aufgrund der Auswirkungen der Corona-Pandemie eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne von § 18 Abs. 5 der Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt besteht, deren Eintritt sich der Kontrolle des Staates entzogen hat und die die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigt. Für die im Jahr 2020 erforderliche auf der Notsituation beruhende Kreditaufnahme wurde ein Tilgungsplan festgelegt.

Vor dem Hintergrund der finanziellen Pandemiefolgen, die gemäß Beschluss des Stabilitätsrates sowie des Landtages von Sachsen-Anhalt eine Ausnahmesituation im Jahr 2020 begründen, nimmt Sachsen-Anhalt die Ausnahmesituation nach § 6 der Verwaltungsvereinbarung zur Gewährung von Konsolidierungshilfen in Anspruch und bittet den Stabilitätsrat festzustellen, dass die aktuelle Überschreitung der Obergrenze des Finanzierungssaldos nach § 2 Absatz 1 Satz 2 bis 5 KonsHilfG unbeachtlich ist.

Herleitung des strukturellen Finanzierungssaldos für das Jahr 2020 in der Abgrenzung der Verwaltungsvereinbarung

		<i>in Mio. EUR</i>
Finanzstatistischer Finanzierungssaldo	+	-904,2
Saldo der finanziellen Transaktionen	-	5,5
Periodengerechte Abgrenzung des Länderfinanzausgleichs	+	89,9
Einnahmen aus Konsolidierungshilfen	-	26,7
Finanzierungssalden der Einrichtungen mit eigener Kreditermächtigung ¹⁾	+	1,9
<i>Ex-post</i> Konjunkturkomponente ²⁾	-	-575,9
Struktureller Finanzierungssaldo des Jahres 2020	=	-268,7
Zulässige Obergrenze		0,0
Über-(+)/Unterschreitung (-) um ...		268,7

¹⁾ Gemeinsames Kommunikations- und Datenzentrum (Anteil Sachsen-Anhalt)

²⁾ Zur Herleitung vgl. Anlage.

Anlage: Technische Ableitungen

Saldo der finanziellen Transaktionen¹⁾

		<i>in Mio. EUR</i>
Veräußerung von Beteiligungen	+	0,0
Schuldenaufnahme beim öffentlichen Bereich	+	0,0
Darlehensrückflüsse	+	9,3
Erwerb von Beteiligungen	-	2,5
Tilgungsleistungen an öffentlichen Bereich	-	0,0
Darlehen	-	1,3
Saldo der finanziellen Transaktionen	=	5,5

¹⁾ Abweichungen rundungsbedingt.

Ermittlung der *ex-post* Konjunkturkomponente¹⁾

		<i>in Mio. EUR</i>
Dem Stabilitätsrat gemeldete Steuereinnahmen	-	8.493,0
Tatsächliche Steuereinnahmen (einschließlich periodengerechte Abrechnung des Länderfinanzausgleichs)	+	7.830,9
Differenz	=	-662,1
Anzurechnende Steuerrechtsänderungen	-	-64,6
Steuerabweichungskomponente	=	-597,5
<i>Ex ante</i> Konjunkturkomponente	+	21,7
(Ex post) Konjunkturkomponente	=	-575,9

¹⁾ Abweichungen rundungsbedingt.

TOP 2 der 23. Sitzung des Stabilitätsrates am 21. Juni 2021

**Beschluss des Stabilitätsrates zur Konsolidierungsverpflichtung gemäß
§ 2 Konsolidierungshilfengesetz (KonsHilfG)
Schleswig-Holstein**

Der Stabilitätsrat stellt nach § 2 Absatz 2 KonsHilfG fest, dass das Land Schleswig-Holstein die Konsolidierungsverpflichtung für das Jahr 2020 eingehalten hat.

Konsolidierungsbericht 2021
für das Jahr 2020
des Landes Schleswig-Holstein
an den Stabilitätsrat

gemäß

§ 5 Abs. 6 der Verwaltungsvereinbarung
zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen

09. Juni 2021

Finanzministerium Schleswig-Holstein

1. Vorbemerkung

Schleswig-Holstein hat nach Artikel 143d Grundgesetz bis einschließlich des Jahres 2020 von der bundesstaatlichen Gemeinschaft Konsolidierungshilfen erhalten. Diese Hilfen sollten es ermöglichen, spätestens im Jahr 2020 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Mit dem vorliegenden Bericht des Jahres 2021 wird letztmalig für das Jahr 2020 berichtet. Trotz der großen finanzpolitischen Herausforderungen des Jahres 2020 im Zuge der Corona-Pandemie ist es Schleswig-Holstein auch im letzten Jahr der Berichterstattung gelungen, die Vorgaben der Konsolidierungshilfenvereinbarung einzuhalten.

Die Verwaltungsvereinbarung nach § 1 Absatz 1 Konsolidierungshilfengesetz regelt die Einzelheiten der Gewährung der Konsolidierungshilfen. Gemäß § 5 Abs. 6 dieser Vereinbarung ist das Land verpflichtet, dem Sekretariat des Stabilitätsrates bis zum 30. April des Folgejahres einen Konsolidierungsbericht für das abgelaufene Jahr zu übermitteln.

2. Finanzierungssaldo

Ausgangspunkt der Ermittlung des strukturellen Finanzierungsdefizits ist der Finanzierungssaldo, der als Differenz zwischen den bereinigten Einnahmen und den bereinigten Ausgaben ermittelt wird. Der Finanzierungssaldo beträgt im Jahr 2020 rd. -458 Mio. Euro.

Finanzierungssaldo	Ist 2010	Ist 2011	Ist 2012	Ist 2013	Ist 2014	Ist 2015	Ist 2016	Ist 2017	Ist 2018	Ist 2019	Ist 2020
	in Mio. Euro										
Gesamteinnahmen	12.800	12.355	12.306	12.879	13.728	14.537	15.470	15.325	17.411	18.068	24.836
./. Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt	4.586	3.595	3.033	2.904	4.020	3.824	3.852	3.053	4.862	4.741	10.084
./. Entnahmen aus Rücklagen	228	190	131	192	51	26	45	19	18	20	37
./. Einnahmen aus haushaltstechnischen Verrechnungen	10	10	13	22	35	38	29	30	39	50	41
bereinigte Einnahmen	7.976	8.561	9.129	9.760	9.621	10.650	11.544	12.223	12.492	13.256	14.675
Gesamtausgaben	12.800	12.355	12.306	12.879	13.728	14.537	15.470	15.325	17.411	18.068	24.836
./. Tilgungsausgaben am Kreditmarkt	3.214	3.041	2.967	3.199	3.807	3.919	4.262	3.169	2.946	4.386	4.022
./. Zuführungen zu Rücklagen, Fonds, Stöcken	270	54	27	12	19	18	19	27	14	34	5.641
./. Ausgaben für haushaltstechnische Verrechnungen	10	10	13	22	35	38	29	30	39	50	41
bereinigte Ausgaben	9.306	9.251	9.299	9.645	9.867	10.563	11.159	12.099	14.413	13.598	15.133
bereinigte Einnahmen	7.976	8.561	9.129	9.760	9.621	10.650	11.544	12.223	12.492	13.256	14.675
./. bereinigte Ausgaben	9.306	9.251	9.299	9.645	9.867	10.563	11.159	12.099	14.413	13.598	15.133
Finanzierungssaldo	-1.329	-690	-170	115	-245	87	385	125	-1.920	-342	-458
Abweichungen durch Runden möglich											

Im Zuge der Corona-Pandemie sind auch in Schleswig-Holstein im Laufe des Jahres 2020 finanzpolitische Maßnahmen, insbesondere zur Unterstützung der Kommunen, der Wirtschaft sowie für den Infektions- und Gesundheitsschutz, notwendig geworden. Hinzu getreten sind Steuermindereinnahmen in nicht unerheblichem Umfang, die den negativen Finanzierungssaldo erklären.

3. Konjunkturkomponente

Die ex post-Konjunkturkomponente, die zur Feststellung der Einhaltung der Konsolidierungsverpflichtung maßgeblich ist, setzt sich aus der ex ante-Konjunkturkomponente und der Steuerabweichungskomponente zusammen. Die ex post-Konjunkturkomponente beträgt für das Jahr 2020 rd. -495 Mio. Euro.

Konjunkturkomponente	Ist 2010	Ist 2011	Ist 2012	Ist 2013	Ist 2014	Ist 2015	Ist 2016	Ist 2017	Ist 2018	Ist 2019	Ist 2020
	in Mio. Euro										
ex ante-Konjunkturkomponente	-199	-65	-40	-96	-93	-34	-33	-22	-7	134	27
Steuerabweichungskomponente	215	444	479	1	83	231	395	265	273	3	-522
ex post-Konjunkturkomponente	16	379	439	-95	-10	197	362	243	266	137	-495
Abweichungen durch Runden möglich											

4. Ermittlung des strukturellen Defizits

Im Jahr 2020 beträgt der strukturelle Finanzierungssaldo im Landeshaushalt nach der Bewertungsmethodik der Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen rd. 397 Mio. Euro.

strukturelles Defizit	Ist 2010	Ist 2011	Ist 2012	Ist 2013	Ist 2014	Ist 2015	Ist 2016	Ist 2017	Ist 2018	Ist 2019	Ist 2020
	in Mio. Euro										
Finanzierungssaldo Kernhaushalt	-1.329	-690	-170	115	-245	87	385	125	-1.920	-342	-458
./. Finanzielle Transaktionen	-29	-30	-30	-31	-35	-29	-27	-32	-2.509	-516	-239
+ Bereinigung LFA	-2	130	-74	-190	269	-6	-184	-114	67	-54	141
./. Konsolidierungshilfen		53	80	80	80	80	80	80	80	80	27
bereinigter Finanzierungssaldo Kernhaushalt	-1.302	-583	-294	-124	-21	30	148	-37	575	40	-105
Finanzierungssaldo relevante Extrahaushalte							23	35	13	1	7
./. ex post-Konjunkturkomponente	16	379	439	-95	-10	197	362	243	266	137	-495
struktureller Finanzierungssaldo nach VV KonsolHilfen	-1.318	-963	-734	-30	-11	-167	-191	-245	322	-97	397
Abweichungen durch Runden möglich. Es besteht Einvernehmen zwischen Bund und Ländern, dass der Zuordnungsschlüssel zur SFK-3 zum Zeitpunkt des Schlusses der Verwaltungsvereinbarung relevant ist.											

Nach § 1 Abs. 5 der Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen ist für Schleswig-Holstein bei der Berechnung des strukturellen Finanzierungssaldos bereits seit dem Jahr 2016 der Finanzierungssaldo der hsh portfoliomanagement AöR zu berücksichtigen.

Die hsh portfoliomanagement AöR weist auf Basis der endgültigen Meldung für das 5. Quartal 2020 einen kameralen Finanzierungssaldo in Höhe von rd. 13,5 Mio. Euro aus, der zu jeweils 50 Prozent den Ländern Hamburg und Schleswig-Holstein zuzurechnen ist. Auf das Land Schleswig-Holstein entfallen rd. 6,8 Mio. Euro.

Somit ist ein positiver Finanzierungssaldo des relevanten Extrahaushalts in Höhe von rd. 6,8 Mio. Euro bei der Ermittlung des strukturellen Defizits zu berücksichtigen (§ 1 Abs. 5 der Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen).

5. Bewertung der Einhaltung der Defizitobergrenze

Im Jahr 2020 sind gemäß Verwaltungsvereinbarung keine strukturellen Defizite mehr zulässig. Dementsprechend wurde die Defizitgrenze im Jahr 2020 in Höhe des positiven strukturellen Finanzierungssaldos von rd. 397 Mio. Euro unterschritten.

Defizitobergrenze	Ist 2010	Ist 2011	Ist 2012	Ist 2013	Ist 2014	Ist 2015	Ist 2016	Ist 2017	Ist 2018	Ist 2019	Ist 2020
	in Mio. Euro										
struktureller Finanzierungssaldo nach VV KonsolHilfen	-1318	-963	-734	-30	-11	-167	-191	-245	322	-97	397
Defizitvorgabe nach VV KonsolHilfen	-1318	-1186	-1054	-922	-791	-659	-527	-395	-264	-132	0
Veränderung zum Vorjahr		-355	-229	-704	-19	156	24	54	-567	419	-494
Über (+)/ Unter (-) Schreitung der Defizitvorgabe		-223	-320	-893	-779	-492	-336	-150	-586	-35	-397
Abweichungen durch Runden möglich											

Die Einhaltung der Konsolidierungshilfenvereinbarung für das Jahr 2020 wurde trotz der einnahme- und ausgabeseitigen Herausforderungen der Corona-Pandemie für den Landeshaushalt möglich, da Steuermindereinnahmen im laufenden Haushaltsjahr gemäß Konsolidierungshilfenvereinbarung über konjunkturelle Kreditaufnahme finanziert werden dürfen. Insofern hat die Möglichkeit der konjunkturellen Kreditaufnahme das strukturelle Ergebnis positiv beeinflusst. Zudem wurden coronabedingte Mehrausgaben zur Stützung der Wirtschaft häufig in Form von Darlehen ausgereicht, die in der Konsolidierungshilfenvereinbarung als sog. finanzielle Transaktionen für das strukturelle Ergebnis neutral sind.

Somit hat Schleswig-Holstein auch für das Jahr 2020 seine Konsolidierungsverpflichtungen erfüllt und die Vorgaben der Konsolidierungshilfenvereinbarung seit dem Jahr 2011 in jedem Jahr eingehalten.

**Beschluss des Stabilitätsrates zum Sanierungsverfahren nach
§ 5 Stabilitätsratsgesetz**

Bremen

Der Stabilitätsrat nimmt den von Bremen zum 30. April 2021 vorgelegten Sanierungsbericht zur Kenntnis. Er stellt fest, dass Bremen das für die Jahre 2017 bis 2020 vereinbarte Sanierungsprogramm umgesetzt hat. Die Sanierungsmaßnahmen wurden im Wesentlichen durchgeführt.

Bremen hat die Obergrenzen der Nettokreditaufnahme von 2017 bis 2019 durchgehend eingehalten. Im Jahr 2019 hat das Land eine Nettotilgung vorgenommen und hierdurch mit dem Abbau seiner Altschulden begonnen. Dazu hat neben der Umsetzung der im Sanierungsbericht des Landes dargestellten Maßnahmen das gesamtwirtschaftliche Umfeld mit einem niedrigen Zinsniveau, einem stetigen Wirtschaftswachstum und überproportionalen Steuerzuwächsen beigetragen. Der Stabilitätsrat betont, dass die Sanierungserfolge den bremischen Landeshaushalt gestärkt und seine Resilienz erhöht haben.

Der Stabilitätsrat stellt fest, dass die vorgegebene Obergrenze im Jahr 2020 aufgrund der finanziellen Belastung des Landeshaushalts durch die Folgen der COVID-19-Pandemie verfehlt wurde. Vor dem Hintergrund dieser besonderen Ausnahmesituation hält er diese Verfehlung gemäß § 4 Absatz 3 der Vereinbarung zum Sanierungsprogramm für zulässig.

Der Stabilitätsrat mahnt an, dass trotz der Sanierungserfolge die finanzielle Situation Bremens weiterhin angespannt ist. Insgesamt weisen das Kennziffersystem wegen der Zahlen für die Jahre 2018 bis 2020 sowie die Standardprojektion auf eine drohende Haushaltsnotlage hin. Für den Finanzplanungszeitraum 2021 bis 2024 besteht hingegen keine Auffälligkeit.

Der Stabilitätsrat kommt bei der nach Abschluss des Sanierungsprogramms gemäß § 5 Absatz 4 Stabilitätsratsgesetz vorzunehmenden Prüfung der Haushaltslage Bremens zum Ergebnis, dass die Indikation einer drohenden Haushaltsnotlage durch hinreichende Argumente entkräftet wird. Dazu zählen insbesondere die Haushaltsverbesserungen durch die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020 sowie die pandemiebedingte eingeschränkte Aussagekraft der Kennziffern im Jahr 2020.

Vor diesem Hintergrund stellt der Stabilitätsrat fest, dass das Sanierungsverfahren abgeschlossen wurde und aktuell in Bremen keine Haushaltsnotlage mehr droht.

Der Stabilitätsrat unterstreicht, dass in den nächsten Jahren weiterhin erhebliche Anstrengungen notwendig sind, um angesichts der hohen Pro-Kopf-Verschuldung und der Tilgung der Notlagenkredite eine erneute Auffälligkeit im Rahmen der jährlichen Haushaltsüberwachung zu vermeiden und die Vorgaben der Landesschuldenbremse und des Sanierungshilfengesetzes einhalten zu können. Er empfiehlt Bremen daher, die Sanierung des Haushalts weiterhin konsequent im Blick zu behalten und nach Überwindung der unmittelbaren Folgen der Pandemie die Konsolidierungsanstrengungen verstärkt wieder aufzunehmen.

Sanierungsprogramm 2017 bis 2020 des Landes Bremen
(Sanierungsbericht April 2021)
Bewertung durch den Evaluationsausschuss

1. Aktualisiertes Sanierungsprogramm

<i>in Mio. Euro</i>	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Obergrenze der Nettokreditaufnahme		733	820	504	297	89	361	117	0	-50
bereinigte Ausgaben	4.647	4.812	4.987	5.141	5.141	5.311	5.440	5.615	5.809	6.592
bereinigte Einnahmen	4.059	4.289	4.540	4.801	4.956	5.391	5.491	5.733	5.969	6.287
Nettokreditaufnahme	584	534	445	320	188	55	337	37	-99	335
Abstand zur Obergrenze der NKA		199	375	183	109	34	24	80	100	-385

Geringe Abweichungen bei den Zahlen durch Rundungsdifferenzen möglich.

2011-2020: Ist-Werte.

Angaben in der Tabelle beziehen sich bis 2019 auf den Kernhaushalt und den Bremer Kapitaldienstfonds (BKF), für 2020 aufgrund der Auflösung des BKF nur auf den Kernhaushalt.

Abweichend vom Sanierungsbericht enthalten die bereinigten Einnahmen die Konsolidierungshilfen.

2. Einhaltung der Obergrenze im Jahr 2020

- Bremen hatte in seinem Senatsbeschluss vom 18. Februar 2020 für das Haushaltsjahr 2020 eine Nettotilgung von 45 Mio. Euro veranschlagt. Der am 8. Juli 2020 verabschiedete Haushalt sah zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie eine Nettokreditaufnahme in Höhe von 1.823 Mio. Euro vor. Das Land hat beschlossen, die pandemiebedingten Mehrausgaben im Haushaltsjahr 2020 in einem „Bremen-Fonds“ als ressortübergreifenden Haushaltstitel zu bündeln. Im Vollzug wurde das Haushaltsjahr 2020 mit einer Nettokreditaufnahme in Höhe von 335 Mio. Euro abgeschlossen. Damit lag das Ist-Ergebnis um 1.488 Mio. Euro unter dem Planansatz.
- Im Jahr 2020 war gemäß der Vereinbarung über die Verlängerung des Sanierungsprogramms in Anlehnung an das Sanierungshilfegesetz eine haushaltsmäßige Tilgung in Höhe von mindestens einem Achtel der gewährten Sanierungshilfen (50 Mio. Euro) zu leisten. Diese Tilgungsvorgabe wurde nicht eingehalten. Vielmehr kam es infolge der Nettokreditaufnahme zu einer Überschreitung der vereinbarten Obergrenze um 385 Mio. Euro.
- Die Ausgaben stiegen gegenüber dem Vorjahr insgesamt um 13,5 %. Die Investitionsausgaben erhöhten sich um 24,7 % und die konsumtiven Ausgaben um 32,3 %. Die

Personalausgaben nahmen um 5,4 % zu, während die Zinsausgaben um 3,1 % zurückgingen. Die Einnahmen erhöhten sich gegenüber 2019 um 5,3 %, bei einem Zuwachs der sonstigen Einnahmen um 69,7 %, der im Wesentlichen auf durchlaufende Bundeszuweisungen zur Bewältigung der Folgen der Pandemie zurückzuführen ist. Zusätzlich profitierten die Einnahmen im Jahr 2020 von der Restrate der Konsolidierungshilfen und den neuen Sanierungshilfen. Die Steuereinnahmen sanken hingegen um 4,9 %.

- Im Jahr 2020 erfolgte ein im Vergleich zu den vorherigen Jahren geringerer Rücklagenaufbau in Höhe von 30 Mio. Euro.

3. Umsetzung der im Sanierungsprogramm angekündigten Maßnahmen

- Bremen hatte in seinem Sanierungsprogramm ursprünglich angekündigt, im Jahr 2020 durch entsprechende Maßnahmen ein Konsolidierungsvolumen in Höhe von 468 Mio. Euro zu erreichen. Dieses Ziel wurde um 15 Mio. Euro überschritten.
- Zu diesem Anstieg haben insbesondere höhere Entnahmen aus der Versorgungsrücklage und verbesserte Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer beigetragen.
- Dagegen gab es erneut geringere Entlastungswirkungen im Gesundheitsbereich. Wie schon im Vorjahr mussten die Sanierungsziele des städtischen Klinikverbundes Gesundheit Nord (GENO) auch 2020 aufgegeben werden. Zu den strukturellen Problemen kamen pandemiebedingte Belastungen wie Behandlungseinschränkungen und Kostensteigerungen hinzu. Aufgrund der COVID-19-Pandemie fielen auch die Einnahmen aus der Tourismussteuer geringer aus als erwartet.

4. Ergebnis des verlängerten Sanierungsprogramms 2017 bis 2020

- Die ursprünglich über den Sanierungszeitraum angestrebten Konsolidierungsmaßnahmen wurden im Wesentlichen umgesetzt. Allerdings blieb das Entlastungsvolumen um 36 Mio. Euro hinter den Planungen von 2017 zurück. Ursächlich hierfür waren vor allem der Verzicht auf vorgesehene Zuführungen aus den Sondervermögen an den Kernhaushalt sowie geringere Entlastungswirkungen im Gesundheitsbereich. Bei anderen Maßnahmen wie den Erstattungen für unbegleitete minderjährige Ausländer sowie bei den Einnahmen aus der Grunderwerbssteuer konnten wiederum höhere Konsolidierungsbeiträge erzielt werden.
- Die Nettokreditaufnahme betrug im Jahr 2017 337 Mio. Euro und im Jahr 2018 noch 37 Mio. Euro. Im Jahr 2019 konnte erstmals im Sanierungszeitraum eine Nettotilgung in Höhe von 100 Mio. Euro vorgenommen werden. Die jeweilige Obergrenze für die Nettokreditaufnahme wurde in allen drei Jahren eingehalten.
- Im letzten Jahr des Sanierungszeitraums ergab sich aufgrund der COVID-19-Pandemie eine Nettokreditaufnahme in Höhe von 335 Mio. Euro. Die vorgegebene Obergrenze (Tilgung von 50 Mio. Euro) wurde damit im Jahr 2020 verfehlt.

- Gemäß § 4 Absatz 3 der Vereinbarung zum Sanierungsprogramm kann der Stabilitätsrat trotz einer Überschreitung des vereinbarten Sanierungspfades in begründeten Ausnahmefällen feststellen, dass die vom Land ergriffenen Maßnahmen ausreichend waren. Dabei obliegt es dem Land, besondere Ausnahmesituationen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite sowie das Ausmaß der Beeinträchtigung der Haushaltslage darzustellen.
- Der Stabilitätsrat hat bereits in seinem Beschluss vom 18. Dezember 2020 festgestellt, dass infolge der COVID-19-Pandemie eine besondere Ausnahmesituation gegeben ist. Eine Abweichung Bremens von der Tilgungsvorgabe wäre grundsätzlich zulässig.
- Bremen ist seiner Obliegenheit nachgekommen und hat in seinem Bericht die finanziellen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf seinen Haushalt dargelegt. Das Land weist für das Jahr 2020 auf pandemiebedingte Netto-Ausgaben in Höhe von 105 Mio. Euro sowie kreditfinanzierte Steuermindereinnahmen in Höhe von 382 Mio. Euro hin. Bereinigt um diese Effekte, hätte Bremen die Vorgaben nach eigener Darstellung eingehalten.
- Vor diesem Hintergrund ist der Evaluationsausschuss der Ansicht, dass die von Bremen ergriffenen Sanierungsmaßnahmen trotz der Überschreitung der Obergrenze im Jahr 2020 ausreichend waren. Die Abweichung von der Tilgungsvorgabe ist daher zulässig.
- Trotz der erreichten Konsolidierungserfolge hat der Stabilitätsrat im Rahmen seiner regelmäßigen Überwachung der Haushalte von Bund und Ländern am 18. Dezember 2020 festgestellt, dass für Bremen die Kennziffern weiterhin auffällig sind. Der Stabilitätsrat hat den Evaluationsausschuss daher beauftragt, im Frühjahr 2021 auch unter Berücksichtigung der pandemiebedingten Ausnahmesituation zu prüfen, ob in Bremen weiterhin eine Haushaltsnotlage droht.

5. Ergebnisse der Kennziffernanalyse zur Beurteilung der Haushaltslage sowie der Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung

Die Kennziffernanalyse ergibt gemäß Beschluss des Stabilitätsrates vom 18. Dezember 2020 für Bremen folgendes Bild:

Bremen	Aktuelle Haushaltslage			Über- schreitung	Finanzplanung				Über- schreitung	
	l 2018	l 2019	Soll 2020		FPI 2021	FPI 2022	FPI 2023	FPL 2024		
(Struktureller) Finanzierungssaldo	€ je Einw.	-220	-133	-2.648	ja	-24	-67	-1	-1	nein
<i>Schwellenwert</i>		48	-37	-933		-983	-983	-983	-983	
<i>Länderdurchschnitt</i>		248	163	-733						
Kreditfinanzierungsquote	%	7,3%	4,4%	25,0%	ja	-0,4%	0,7%	0,2%	0,2%	nein
<i>Schwellenwert</i>		3,6%	1,8%	23,2%		25,2%	25,2%	25,2%	25,2%	
<i>Länderdurchschnitt</i>		0,6%	-1,2%	20,2%						
Zins-Steuer-Quote	%	13,4%	13,4%	13,5%	ja	12,7%	11,6%	10,8%	10,8%	ja
<i>Schwellenwert</i>		5,5%	4,8%	5,3%		6,3%	6,3%	6,3%	6,3%	
<i>Länderdurchschnitt</i>		3,7%	3,2%	3,5%						
Schuldenstand	€ je Einw.	29.834	29.446	33.081	ja	32.975	33.022	33.012	33.012	ja
<i>Schwellenwert</i>		14.516	14.715	17.129		17.229	17.329	17.429	17.529	
<i>Länderdurchschnitt</i>		6.598	6.689	7.786						
Auffälligkeit im Zeitraum		ja				nein				
Ergebnis der Kennziffern		Die Kennziffern weisen auf eine drohende Haushaltsnotlage hin.								

Nachrichtlicher Ausweis:

Ergebnisse ohne die einnahmeseitige Berücksichtigung der Sanierungshilfen (400 Mio. €):

Finanzierungssaldo	€ je Einw.	-	-	-3.233		-610	-653	-587	-587	
Kreditfinanzierungsquote	%	-	-	30,3%		5,9%	6,9%	6,3%	6,3%	

- Im Zeitraum der aktuellen Haushaltslage überschreiten alle Kennziffern in jedem Jahr die Schwellenwerte. Dieser Zeitraum ist folglich auffällig.
- Im Finanzplanungszeitraum 2021 bis 2024 überschreiten die Kennziffern Zins-Steuer-Quote und Schuldenstand in allen Jahren die festgelegten Schwellenwerte, wohingegen die Kennziffern Finanzierungssaldo und Kreditfinanzierungsquote immer unterhalb der Schwellenwerte liegen. Der Zeitraum der Finanzplanung ist demnach unauffällig.
- Insgesamt weist die Kennziffernanalyse aufgrund der Auffälligkeit des Zeitraums der aktuellen Haushaltslage noch auf eine drohende Haushaltsnotlage hin.

Standardprojektion Bremen	Zuwachsr ate	Schw ellenw ert	Länderdurchschnitt
2019-2026 %	-0,8%	1,3%	4,3%
2020-2027 %	-4,0%	-0,2%	2,8%
Ergebnis der Projektion	Die Standardprojektion weist auf eine drohende Haushaltsnotlage hin.		

- Bei der Standardprojektion überschreitet die Ausgabenzuwachsr ate in beiden betrachteten Schätzzeiträumen den jeweils zulässigen Schwellenwert. Die Standardprojektion weist daher auf eine drohende Haushaltsnotlage Bremens hin.

6. Prüfung einer drohenden Haushaltsnotlage

6.1 Argumentation Bremens

- Bremen macht geltend, dass der Finanzplanungszeitraum unauffällig sei. Lediglich im Zeitraum der aktuellen Haushaltslage 2018 bis 2020 wiesen die Kennzahlen auf eine Auffälligkeit hin, die jedoch nicht zur Beantwortung der Frage geeignet sei, ob für Bremen nach wie vor eine drohende Haushaltsnotlage vorläge.
- Die Jahre 2018 und 2019 befänden sich in einem Zeitraum des sehr steilen Abbaupfades und vor Inkrafttreten der neuen Bund-Länder-Finanzbeziehungen im Jahr 2020. Die Kennziffern dieser beiden Jahre stellten keine geeignete Grundlage dar, um aus ihnen Hinweise auf eine zukünftig drohende Haushaltsnotlage ableiten zu können.
- Für das Jahr 2020 führt Bremen an, dass die ausgewiesenen Planwerte für das Land und den Länderdurchschnitt keine Beurteilung einer drohenden Haushaltsnotlage zuließen. So lägen zum einen finanzstatistische Verzerrungen vor, welche bereits im Stabilitätsrat beraten worden seien. Zudem stellt Bremen in seinem Bericht dar, dass die Ist-Werte sich gegenüber den Soll-Werten deutlich verbessert hätten und unter Beibehaltung der Schwellenwerte vom Dezember 2020 beim Finanzierungssaldo keine Überschreitung der Schwellenwerte mehr vorliegen würde. Zudem sei der negative Finanzierungssaldo hauptsächlich auf die verfassungsrechtlich zulässige Kreditfinanzierung der Konjunkturbereinigung, insbesondere die Steuerabweichungskomponente zurückzuführen und damit kein strukturelles und dauerhaft wirkendes Defizit.
- Hinsichtlich der Auffälligkeiten der Standardprojektion weist Bremen darauf hin, dass der Stabilitätsrat bereits in seinem Beschluss zum Verfahren der Mittelfristprojektion die stark eingeschränkte Aussagekraft der Standardprojektion festgestellt habe. Die Überschreitungen in der Standardprojektion seien auf die hohe Altschuldenbelastung zurückzuführen, so dass die Standardprojektion bezogen auf Bremen keinen neuen Erkenntnisgewinn böte. Die Prüfung auf das Vorliegen einer drohenden Haushaltsnotlage erfordere daher eine über den Schuldenstand hinausgehende Beurteilung.

- Darüber hinaus sei Bremen entschlossen, mit dem Verfahren nach dem Sanierungshilfengesetz zur Bewältigung des Altschuldenproblems und damit zu einer nachhaltigen Sanierung der bremischen Haushalte beizutragen.
- Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Unsicherheit hält Bremen ein neuerliches Sanierungsprogramm nicht für zielführend, und plädiert dafür, die Haushaltslage im Ländervergleich nach Bewältigung der besonderen Ausnahmesituation neu zu beurteilen.

6.2 Überprüfung der Argumentation Bremens

- Der Evaluationsausschuss folgt der Sichtweise Bremens, dass die Überschreitungen der Schwellenwerte in den Jahren 2018 und 2019 keinen Hinweis auf zukünftige Überschreitungen geben können, da das Land sich seinerzeit noch im laufenden Sanierungsprozess befunden hat. Die durchgängige Einhaltung des Sanierungspfads bis 2019, ausgehend von einem Defizit in Höhe von 1.253,5 Mio. Euro im Jahr 2010, stellt trotz der allgemein guten finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen eine beachtliche Leistung Bremens dar.
- Wie bereits der Stabilitätsrat im Dezember 2020 sieht auch der Evaluationsausschuss die eingeschränkte Aussagekraft der Kennziffern für das Jahr 2020. Die über- bzw. unterzeichneten Schwellenwerte der Kennziffern können daher nicht als Grundlage dienen, um Hinweise auf eine drohende Haushaltsnotlage abzuleiten.
- Die aktuellen Zahlen Bremens zeigen, dass der Haushaltsvollzug deutlich günstiger verlaufen ist, als die Plandaten dies im letzten Bericht erwarten ließen. Allerdings kann erst mit dem Vorliegen der neuen Schwellenwerte und Kennziffern am Ende des laufenden Jahres abschließend beurteilt werden, ob Bremen im Jahr 2020 im Ländervergleich unauffällig war.
- Das Argument Bremens, der negative Finanzierungssaldo sei hauptsächlich auf die verfassungsrechtlich zulässige Kreditfinanzierung der Konjunkturbereinigung, insbesondere die Steuerabweichungskomponente zurückzuführen, vermag aufgrund der Konzeption des Kennziffersystems (Durchschnittsbetrachtung) nicht vollumfänglich zu überzeugen.
- Das Kennziffersystem weist für den Finanzplanungszeitraum 2021 bis 2024 keine Auffälligkeiten aus.
- In der Standardprojektion ist das Land zwar weiterhin auffällig. Der Evaluationsausschuss teilt jedoch aufgrund des Zusammenspiels von methodischer Ausgestaltung der Standardprojektion und des hohen Schuldenstands das Argument, dass dieses Instrument für Bremen keinen neuen Erkenntnisgewinn zur Beurteilung des Vorliegens einer drohenden Haushaltsnotlage bietet. Vielmehr wird Bremen bei der Standardprojektion absehbar auffällig bleiben. Die Vereinbarung Bremens zum Sanierungshilfengesetz mit dem BMF trägt zur Bewältigung des Altschuldenproblems und damit zu einer

nachhaltigen Sanierung der bremischen Haushalte bei. Daher hält es der Evaluationsausschuss für vertretbar, die Zielverfehlung bei der Standardprojektion zum jetzigen Zeitpunkt als unbeachtlich anzusehen. Er erwartet jedoch, dass die Fortsetzung des Konsolidierungskurses zu einer Annäherung an den Schwellenwert der Standardprojektion beiträgt.

- Insgesamt profitiert Bremen von den im Jahr 2020 in Kraft getretenen Neuregelungen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, die insbesondere aufgrund der Sanierungshilfen zu einer deutlichen Einnahmenverbesserung des bremischen Haushalts im Ländervergleich führen.
- Darüber hinaus dürften die Regelungen des Sanierungshilfengesetzes dazu beitragen, Bremen bei der Fortführung seines Konsolidierungskurses und beim Abbau der Altschulden auch in den kommenden Jahren zu unterstützen.
- Der Evaluationsausschuss hält es nach umfassender Abwägung der dargestellten Argumente für vertretbar, aktuell nicht von einer weiterhin drohenden Haushaltsnotlage für Bremen auszugehen. Er weist aber darauf hin, dass auch in Zukunft erhebliche Anstrengungen erforderlich sind, um eine erneute Auffälligkeit im Rahmen der jährlichen Haushaltsüberwachung zu vermeiden. Insbesondere stellen die hohen Schulden und die damit verbundene Zinslast sowie die Tilgung der Notlagenkredite den bremischen Haushalt zukünftig vor besondere Herausforderungen.

7. Fazit

- Aus dem Abschlussbericht ergibt sich, dass Bremen das vereinbarte Sanierungsprogramm umgesetzt und die Sanierungsmaßnahmen im Wesentlichen durchgeführt hat.
- Bremen hat die Obergrenzen der Nettokreditaufnahme von 2017 bis 2019 durchgehend eingehalten. Im Jahr 2019 hat das Land eine Nettotilgung vorgenommen und damit mit dem Abbau seiner Altschulden begonnen. Dazu hat neben der Umsetzung der im Sanierungsbericht dargestellten Maßnahmen des Landes das gesamtwirtschaftliche Umfeld mit einem niedrigen Zinsniveau, einem stetigen Wirtschaftswachstum und überproportionalen Steuerzuwächsen beigetragen. Die Sanierungserfolge haben den bremischen Landeshaushalt gestärkt und seine Resilienz erhöht.
- Im Jahr 2020 wurde die vorgegebene Obergrenze aufgrund der finanziellen Belastung des Landeshaushalts durch die Folgen der COVID-19-Pandemie verfehlt. Vor dem Hintergrund dieser besonderen Ausnahmesituation empfiehlt der Evaluationsausschuss dem Stabilitätsrat festzustellen, dass die Abweichung von der Tilgungsvorgabe gemäß § 4 Absatz 3 der Vereinbarung zum Sanierungsprogramm zulässig gewesen ist.
- Trotz der Sanierungserfolge ist die finanzielle Situation Bremens weiterhin angespannt. Insgesamt weisen das Kennziffersystem wegen der Zahlen für die Jahre von

2018 bis 2020 sowie die Standardprojektion auf eine drohende Haushaltsnotlage hin. Für den Finanzplanungszeitraum 2021 bis 2024 besteht hingegen keine Auffälligkeit.

- Der Evaluationsausschuss kommt bei der nach Abschluss des Sanierungsprogramms gemäß § 5 Absatz 4 Stabilitätsratsgesetz vorzunehmenden Prüfung der Haushaltslage Bremens zum Ergebnis, dass die Indikation einer drohenden Haushaltsnotlage durch hinreichende Argumente entkräftet wird. Dazu zählen insbesondere die Haushaltsverbesserungen durch die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020 sowie die pandemiebedingte eingeschränkte Aussagekraft der Kennziffern im Jahr 2020.
- Vor diesem Hintergrund kommt der Evaluationsausschuss zu der Bewertung, dass das Sanierungsverfahren abgeschlossen wurde und in Bremen aktuell nicht mehr von einer drohenden Haushaltsnotlage ausgegangen werden muss.
- Dennoch sind auch in den nächsten Jahren erhebliche Anstrengungen notwendig, um angesichts der sehr hohen Pro-Kopf-Verschuldung und der Tilgung der Notlagenkredite eine erneute Auffälligkeit im Rahmen der jährlichen Haushaltsüberwachung zu vermeiden und die Vorgaben der Landesschuldenbremse und des Sanierungshilfengesetzes einhalten zu können. Bremen sollte daher die Sanierung des Haushalts auch weiterhin konsequent im Blick behalten und nach Überwindung der unmittelbaren Folgen der Pandemie die Konsolidierungsanstrengungen verstärkt wiederaufnehmen.

SANIERUNGSBERICHT der Freien Hansestadt Bremen vom **April 2021**

Abschlussbericht zum Sanierungsprogramm 2017-2020



Gliederung

1. Einleitung und Zusammenfassung	3
2. Einhaltung des Sanierungspfades	6
3. Zugrundeliegende Haushaltsdaten	9
4. Umsetzung der Sanierungsmaßnahmen	15
5. Erneute Prüfung auf Vorliegen einer drohenden Haushaltsnotlage	40
Anhang-Tabellen.....	44

1. Einleitung und Zusammenfassung

Der Stabilitätsrat und der Senat der Freien Hansestadt Bremen haben zur Verlängerung des Sanierungsprogramms 2012-2016 ein Sanierungsprogramm 2017-2020 vereinbart. Dieses sieht eine halbjährliche Berichtspflicht der Freien Hansestadt Bremen über die Umsetzung des Programms vor. Im vorletzten Bericht vom April 2020 hat die Freie Hansestadt Bremen die Einhaltung des Sanierungspfades für das Jahr 2019 festgestellt, so wie bereits für alle vorangegangenen Jahre. Zuletzt wurde zum September 2020 ein Ausblick auf die durch die Pandemie gesamtstaatlich stark eingetrübten Erwartungen für das Haushaltsjahr 2020 sowie auf Planungen zum Umgang mit dieser Situation gegeben. Nunmehr ist zum April 2021 der letzte Bericht vorzulegen, dessen Gegenstand insbesondere der Abschluss des Jahres 2020 ist. Als Abschlussbericht zieht er gleichzeitig eine Gesamtbilanz des Sanierungsverlaufs.

Der Bericht gliedert sich zu diesem Zweck wie folgt: In Abschnitt 2 wird die Einhaltung der Obergrenze der Nettokreditaufnahme im Sanierungszeitraum dargelegt. Die zugrundeliegenden Haushaltsdaten erörtert Abschnitt 3. Abschnitt 4 legt den schlussendlichen Umsetzungsstand der Sanierungsmaßnahmen dar. Abschnitt 5 gibt schließlich einen Ausblick auf die Frage des Erfordernisses eines weiteren Sanierungsprogramms, insbesondere unter den Bedingungen der gleichzeitigen Bekämpfung der Pandemie und ihrer Folgen.

Die zentralen Ergebnisse des Berichts sind wie folgt zusammenzufassen:

- Seit Beginn des ursprünglichen Sanierungsprogramms 2012 bis einschließlich zum Jahr 2019 hat die Freie Hansestadt Bremen die Sanierungsziele in jedem Jahr erreichen können. Damit wurde auch der weitgehend zeit- und vorgabengleiche Konsolidierungspfad zur Vorbereitung auf das grundgesetzliche Netto-Neuverschuldungsverbot erfolgreich absolviert. Die in Form der Sanierungsmaßnahmen erbrachten Eigenbeiträge Bremens haben sich dabei stets als hinreichend erwiesen. Mitentscheidend für einen Sanierungserfolg oder -misserfolg sind gleichwohl externe Rahmenbedingungen, auf die Länder und Kommunen wenig oder keinen Einfluss haben. Im genannten Zeitraum haben drei externe Faktoren den Sanierungserfolg entscheidend unterstützt: die bis vor kurzem gute gesamtwirtschaftliche Lage, günstige Kapitalmarktkonditionen und ein mit Blick auf die Einnahmehasis von Ländern und Kommunen verantwortliches Handeln des Bundesgesetzgebers.
- Im Jahr 2020 bestand für die Freie Hansestadt Bremen die Besonderheit, dass in der Sanierungsvereinbarung für das Abschlussjahr eine neue Zielgröße vereinbart wurde, die mit der neuen übergeordneten finanzpolitischen Zielgröße, den zusätzlich zu Art. 109 Abs. 3 GG für Bremen bestehenden Vorgaben des Sanierungshilfengesetzes (SanG) in Verbindung mit der Verwaltungsvereinbarung zum SanG, nicht im Einklang steht. Die dem Stabilitätsrat zuletzt vorgelegten Planungen für 2020 sahen die Einhaltung der SanG-Vorgaben vor. Als Voraussetzung hierfür wurde die separate Betrachtung der über einen „Bremen-Fonds“ abzuwickelnden pandemiebedingten Mehraufwendungen genannt. Gleichzeitig wurde mitgeteilt, dass es in einer um diese Aufwendungen sowie den zusätzlich zu verkraftenden Einbruch der Steuereinnahmen unbereinigten Betrachtung unausweichlich erscheint, dass die letztliche Nettokreditaufnahme von der nach diesem Sanierungsverfahren vereinbarten Zielgröße abweichen wird. Der Stabilitätsrat hat in seiner Bewertung des Berichts hierzu festgestellt:

„Der Stabilitätsrat stellt fest, dass das Land die Tilgungsvorgabe gemäß Vereinbarung über die Verlängerung des Sanierungsprogramms für das Jahr 2020 infolge der COVID-19-Pandemie ohne Berücksichtigung dieser besonderen Ausnahmesituation voraussichtlich nicht einhalten kann. Er ist jedoch der Ansicht, dass eine Abweichung vor dem Hintergrund der besonderen Ausnahmesituation zulässig wäre und wird diese bei der Prüfung der Einhaltung der vereinbarten Sanierungsvorgaben im kommenden Jahr berücksichtigen.“

- Im Ergebnis fiel der Haushaltsabschluss 2020 weit besser aus als erwartet (im Finanzierungssaldo um über 1,5 Milliarden Euro). Ursachen sind neben a) den klar auf das Ziel der Einhaltung der SanG-Vorgaben ausgerichteten Haushaltsanschlüssen (ohne Bremen-Fonds) sowie b) den Maßnahmen zur Ausgabenbegrenzung im Haushaltsaufstellungsverfahren auch c) die für den Zwei-Städte-Staat – ausschließlich im Jahr 2020 – entlastenden Effekte der Einbeziehung der Gemeindeebene. Hierzu haben insbesondere Bundeshilfen wie die Gewerbesteuerkompensation und der höhere Übernahmeanteil von Kosten der Unterkunft beigetragen.
- Daraus ergibt sich für die Einhaltung der voneinander abweichenden Vorgaben folgendes Bild:
 - Die SanG-Vorgaben konnten im Jahr 2020 erfüllt werden. Maßgeblich hierfür ist neben den o.g. Faktoren auch, dass der pandemiebedingte Einbruch der Steuereinnahmen über die Bereinigung um kurzfristige Schwankungen (Steuerabweichungskomponente) aufgefangen wird.
 - In der für das Sanierungsprogramm maßgeblichen unbereinigten Betrachtung hingegen lässt sich insbesondere dieser Einnahmeeinbruch nicht kompensieren. Zur Zielmarke (Netto-Tilgung von 50 Mio. Euro) verbleibt eine Lücke von rund 385 Mio. Euro. Sie entspricht der Höhe nach fast vollständig dem Einbruch der Steuereinnahmen. Die ausgabeseitigen Belastungen der Pandemie belaufen sich nach Abzug diesbezüglicher Einnahmen auf weitere 105 Mio. Euro. Unter Berücksichtigung der pandemiebedingten Belastungen als Sondereffekt bzw. besondere Ausnahmesituation wurde damit auch die Zielvorgabe 2020 eingehalten.
- Als zusätzliche Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung und zur Dokumentation ihrer Eigenanstrengungen hat die Freie Hansestadt Bremen seit Beginn des Sanierungsverfahrens 2012 die vereinbarten Eigenbeiträge in Form der Sanierungsmaßnahmen umgesetzt. Die Sanierungsmaßnahmen leisteten einen erheblichen Beitrag zum Sanierungserfolg. Sie hatten sich in allen abgeschlossenen Sanierungsjahren als geeignet und hinreichend erwiesen und wurden dem Stabilitätsrat in entsprechender Fortführung auch für 2020 als Planung vorgelegt. Im vergangenen Sanierungsbericht hat der Senat sein Bestreben bekräftigt, dieses Niveau an Eigenbeiträgen trotz der aktuellen Umstände aufrechtzuerhalten. Dieses Vorhaben konnte – mit Ausnahme unmittelbar von der Pandemie beeinträchtigter Sanierungsmaßnahmen wie etwa der Tourismussteuer – erreicht werden. Die Maßnahmen trugen 2020 im Ergebnis mit einem Entlastungseffekt von 483 Mio. Euro zur weiteren Begrenzung der Nettokreditaufnahme bei. Über alle vier Jahre des verlängerten Sanierungsprogramms kumuliert beläuft sich der Eigenbeitrag zum Sanierungserfolg auf über 1.865 Mio. Euro.

- In der Gesamtbetrachtung hat die Freie Hansestadt Bremen in den Jahren 2012-2019 alle Vorgaben aus beiden Sanierungsvereinbarungen (2012-2016 und 2017-2020) erfüllt. Im Jahr 2020 war aufgrund der besonderen Ausnahmesituation der COVID-19-Pandemie eine Abweichung vom vereinbarten Sanierungsziel unausweichlich. Der Stabilitätsrat hat bereits im Voraus mit Blick auf die Dimension der zwingenden Mehrbelastungen festgestellt, dass diese Abweichung dem Grunde nach zulässig und der Höhe nach erst noch zu bewerten ist. Die hier dargelegte Abweichung darf aus Sicht des Senats als überaus verhältnismäßig gelten. Darüber hinaus hat der Stadtstaat im Gesamtzeitraum stets ihm zumutbare Eigenbeiträge geleistet und dies in Form der Sanierungsmaßnahmen dokumentiert. Der Senat bittet den Stabilitätsrat gemäß § 4 Abs. 3 Sanierungs-VV festzustellen, dass die vom Land nicht zu vertretenden Auswirkungen der COVID-19-Pandemie einen begründeten Ausnahmefall für die einmalige Überschreitung darstellen und die vom Land ergriffenen Maßnahmen ausreichend waren.

2. Einhaltung des Sanierungspfades

Gemäß § 5 des Stabilitätsratsgesetzes sehen die Sanierungsprogramme jährliche Abbau-schritte der Nettokreditaufnahme vor. Für Bremen wie für alle damaligen Sanierungsländer wurde bereits bei Aufstellung der ursprünglichen Sanierungsprogramme im Jahr 2011 festgelegt, dass ihre schrittweise Rückführung der Nettokreditaufnahme (Sanierungspfad) gleichförmig mit den bereits zuvor vereinbarten Abbauschritten aufgrund des Konsolidierungshilfengesetzes (Konsolidierungspfad) erfolgen sollte, um widerstreitende Vorgaben zu vermeiden. Dementsprechend wurde der Sanierungspfad bis 2019 rechnerisch aus dem Konsolidierungspfad abgeleitet. Hierzu wurde die maßgebliche Zielgröße des Konsolidierungspfades – das strukturelle Finanzierungsdefizit – durch eine Überleitungsrechnung in eine Obergrenze für die haushaltmäßige Kreditaufnahme übersetzt. Im Ergebnis waren die Sicherheitsabstände gemäß Konsolidierungs- und Sanierungspfad stets identisch.

Für die Jahre 2017-2019 legt Tabelle 1 die umfangreichen, einzelnen Zu- und Absetzungen der damaligen Überleitungsrechnung dar. Die unteren Zeilen der Tabelle ergeben die Obergrenzen der Nettokreditaufnahme sowie ihre Abstände zur tatsächlichen Nettokreditaufnahme (Sicherheitsabstände bzw. Überschreitungen). Im Ergebnis wird ersichtlich, dass die Freie Hansestadt Bremen den Sanierungspfad 2017-2019 stets erfolgreich absolviert hat. Dies trifft auch auf alle vorangegangenen Jahre zu. Auf den Abschlussbericht zum Sanierungsprogramm 2012-2016 wird hierzu verwiesen.

Für das Jahr 2020 wurde im Rahmen der Verlängerung der Sanierungsprogramme Bremens und des Saarlandes eine gesonderte Vereinbarung getroffen.

Anlass hierfür ist, dass der Konsolidierungspfad seine Funktion als Vorbereitung auf das grundgesetzliche Netto-Neuverschuldungsverbot mit Abschluss des Jahres 2019 erfüllt hat. An seine Stelle treten ab 2020 für Bremen das grundgesetzliche Netto-Neuverschuldungsverbot – in seiner näheren Ausgestaltung durch die Bremer Landesverfassung – sowie die darüberhinausgehenden, aus dem SanG erwachsenden Pflichten. Hieraus resultiert die Maßgabe, eine jahresdurchschnittliche strukturelle, d.h. um finanzielle Transaktionen und die Steuerabweichungskomponente bereinigte, Tilgungsleistung von 80 Mio. € zu erzielen. Dies ist die zentrale Zielgröße des Senats für die Haushaltssteuerung.

Vor diesem Hintergrund wurde mit dem Stabilitätsrat bei der Verlängerung des Sanierungsprogramms im Jahr 2017 vereinbart, den Sanierungspfad für das Jahr 2020 nunmehr an das SanG anzulehnen. Da die Details der Vorgaben der Verwaltungsvereinbarung zum SanG damals noch nicht bekannt waren (ähnlich dem ausgelaufenen Konsolidierungspfad wurde eine Bereinigung um vermögensneutrale finanzielle Transaktionen und die der Planungssicherheit dienende Steuerabweichungskomponente vereinbart), wurde eine unbereinigte Tilgung von wenigstens 50 Mio. € als Zielgröße für 2020 vorgesehen. Die Vorgaben des Sanierungsprogramms sind damit bei strenger Lesart nicht vollständig mit denen des SanG identisch. Tabelle 1 fügt daher die nach SanG maßgebliche Berechnung in der farblich abgesetzten, rechten Spalte hinzu. Dort wird auch die variable Tilgungspflicht gemäß § 2 SanG von jahresdurchschnittlich 30 Mio. € in die Betrachtung aufgenommen.

Tabelle 1: Sanierungspfad 2017-2020
Stadtstaat Bremen; in Mio. €

Stadtstaat	Ist				nach SanG-VV
	2017	2018	2019	2020	2020
Obergrenze strukturelles Finanzierungsdefizit gemäß § 4 Konso-VV	376,1	250,7	125,4	0,0	0,0
- Entnahmen aus Rücklagen	194,4	120,9	170,7	--	
+ Zuführung an Rücklagen	582,7	274,8	233,0	--	
- Saldo haushaltstechnischer Verrechnungen	-0,1	-0,9	1,3	--	
- Saldo der finanziellen Transaktionen (Kernhaushalt)	-26,3	-111,1	-105,1	--	-34,2
- Saldo der finanziellen Transaktionen (BKF)	8,3	8,1	5,7	--	
- Einnahmen aus Überschüssen	--	--	--	--	
+ Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen	--	--	--	--	
- Einnahmen aus der Konsolidierungshilfe	300,0	300,0	300,0	--	
+ Saldo periodengerechte Abgrenzung des LFA	59,6	-10,7	23,1	--	
- Rechnungsabgrenzung	--	--	--	--	
+ Steuerabweichungskomponente gemäß SanG-VV	--	--	--	--	381,9
- Jährliche Mindesttilgung gemäß § 2 SanG	--	--	--	50,0	50,0
- Variable Tilgungspflicht gemäß § 2 SanG	--	--	--	--	30,0
= Obergrenze konjunkturbereinigte Nettokreditaufnahme (Sanierungspfad)	542,2	197,8	8,8	-50,0	336,1
+ Konjunkturkomponente (ex ante / ex post)	-181,3	-80,6	-9,0	--	
= Obergrenze haushaltsmäßige Nettokreditaufnahme (Kernhaushalt und BKF)	360,8	117,2	-0,2	-50,0	336,1
- Nettokreditaufnahme Kernhaushalt	405,7	102,3	-31,3	334,6	334,6
- Differenz zum Ist gem. StaBu / StabiRat	-0,0	0,6	-1,5	--	--
- Nettokreditaufnahme BKF	-68,8	-65,3	-67,3	--	--
= Sicherheitsabstand (+) / Überschreitung (-)	24,0	79,6	100,0	-384,6	1,5

Im Ergebnis zeigen sich für das Jahr 2020 abweichende Resultate in den beiden voneinander abweichenden Zielsystemen.

Ausgangslage ist in beiden Regimen die Nettokreditaufnahme, die mit rd. 335 Mio. Euro angesichts der Pandemielage unerwartet niedrig ausfällt (vgl. zu den zugrundeliegenden Haushaltsdaten ausführlich Abschnitt 3). Aufgrund der o.g. Vereinbarungen sind im Sanierungspfad des Jahres 2020 (blaue Spalte) einmalig die strukturellen Bereinigungen entfallen: sowohl finanzielle Transaktionen als auch die konjunkturellen Einflüsse wurden anders als in allen Vorjahren nicht bereinigt. Vor allem das einmalige Fehlen der Konjunkturbereinigung ist im Kontext der aktuellen Rezession folgenreich: Allein der Einbruch der Steuereinnahmen gegenüber der Planung, soweit er nicht auf Rechtsänderungen zurückzuführen ist, beläuft sich auf knapp 382 Mio. Euro und bleibt hier unbereinigt. Im Regime des SanG hingegen (orange Spalte) wird dieser Betrag aufgefangen (vgl. Zeile „Steuerabweichungskomponente gemäß SanG-VV“). Die Steuerabweichungskomponente war bis 2019 auch maßgeblicher Teil der Konjunkturbereinigung im Sanierungspfad. Nunmehr wirkt sie erstmals für Bremen substanziiell entlastend,

nachdem sie von 2011-2019 den Konsolidierungspfad für Bremen um summiert 819 Mio. Euro verschärft hatte.

Nach SanG kann auf dieser Grundlage das strukturelle Tilgungsziel von 80 Mio. Euro erreicht werden. In der unbereinigten Betrachtung des Sanierungspfades hingegen trägt der Steuer- einbruch entscheidend zur Abweichung vom Tilgungsziel bei. Dieses wird um 385 Mio. Euro verfehlt, mithin um fast vollständig den Betrag, der der Steuerabweichungskomponente entspricht.

Gänzlich unbeachtet sind in dieser Darstellung noch die ausgabeseitigen zusätzlichen finanziellen Belastungen der Pandemie, die sich saldiert auf weitere 105 Mio. Euro belaufen. Abschnitt 3 ist eine Gesamtbetrachtung hierzu zu entnehmen.

Betreffend die Beurteilung dieser außergewöhnlichen Haushaltsbelastungen im Rahmen dieses Sanierungsprogramms teilt der Senat die eingangs zitierte Einschätzung des Stabilitätsrates, dass eine Abweichung vom Sanierungspfad dem Grunde nach zulässig und der Höhe nach näher zu prüfen ist. Vor dem Hintergrund der hier dargelegten Zahlen einerseits und der Dimension der gesamtgesellschaftlichen Herausforderung der Pandemiebekämpfung andererseits hält der Senat die Abweichung Bremens auch der Höhe nach für überaus verhältnismäßig.

In der Gesamtbetrachtung des Sanierungszeitraumes konnte die Freie Hansestadt Bremen seit 2012 bis einschließlich 2019 die Sanierungsziele in jedem Jahr erreichen. Unter Berücksichtigung des Sondereffektes der Pandemie und ihrer Bekämpfung gilt dies auch für das Jahr 2020. Dazu haben Eigenanstrengungen, insbesondere die in Form der Sanierungsmaßnahmen maßnahmenscharf dokumentierten Beiträge, und bundesstaatliche Hilfen (Konsolidierungs-, später Sanierungshilfen) beigetragen. Mitentscheidend für einen Sanierungserfolg oder -misserfolg sind gleichwohl externe Rahmenbedingungen, auf die Länder und Kommunen wenig oder keinen Einfluss haben. Zu unterstreichen ist daher auch an dieser Stelle, dass im genannten Zeitraum drei externe Faktoren den Sanierungserfolg entscheidend unterstützt haben: die bis vor kurzem gute gesamtwirtschaftliche Lage, günstige Kapitalmarktkonditionen und ein mit Blick auf die Einnahmehasis von Ländern und Kommunen verantwortliches Handeln des Bundesgesetzgebers.

3. Zugrundeliegende Haushaltsdaten

Die im vorigen Abschnitt dargelegte, sich für 2020 ergebende Nettokreditaufnahme leitet sich aus den in Tabelle 2 abgebildeten Haushaltsdaten ab. Die Werte der Tabelle beziehen sich auf den Kernhaushalt. Das inzwischen aufgelöste Sondervermögen Bremer Kapitaldienstfonds (BKF) wurde 2019 letztmalig mit seiner Tilgungsleistung hinzuaddiert. Integrierte Werte (Kernhaushalt einschließlich BKF 2017-2019) für die einzelnen Aggregate können der Anlage dieses Berichts entnommen werden.

Tabelle 2: Zugrundeliegende Haushaltsdaten

Stadtstaat Bremen; in Mio. €

	Ist			
	2017	2018	2019	2020
Steuerabhängige Einnahmen	4.066	4.369	4.453	4.233
- darunter SoBEZ	60	60	60	60
Sanierungshilfen				400
Sonstige Einnahmen	1.125	1.064	1.215	1.554
- darunter Veräußerungserlöse	0	0	0	0
Bereinigter Einnahmen	5.191	5.433	5.669	6.187
Personalausgaben	1.657	1.726	1.830	1.929
Sozialleistungsausgaben	1.122	1.119	1.147	1.178
Sonstige konsumtive Ausgaben	1.532	1.581	1.671	2.210
Zinsausgaben	613	608	622	603
Investitionsausgaben	584	646	606	672
Bereinigte Ausgaben	5.509	5.680	5.876	6.592
Finanzierungssaldo	-317	-248	-206	-404
+ Saldo der Rücklagenbewegung	-388	-154	-62	-30
+ Konsolidierungshilfen	300	300	300	100
Nettokreditaufnahme (Kernhh.)	406	102	-31	335
+ Nettokreditaufnahme im BKF	-69	-65	-67	--
Nettokreditaufnahme (Kernhh. + BKF)	337	37	-99	--

Abschluss des Jahres 2020

Unter den Bedingungen der Pandemiebekämpfung konnte das Jahr 2020 nicht den finanzwirtschaftlichen Erfolg für die Freie Hansestadt Bremen erbringen, der noch zu Jahresbeginn zu erwarten war. Sah die Planung vor Beginn der Pandemie noch vor, im zweiten Jahr in Folge eine Netto-Tilgung zu erzielen, überholten im Laufe des Frühjahrs die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie die Planungen grundlegend. Neben dem Erfordernis, empfindliche Einnahmeeinbrüchen zu verkraften, mussten auch Mittel zur aktiven Krisenbewältigung, zentral gebündelt in einem „Bremen-Fonds“ in vorläufiger Höhe von zunächst 1,27 Milliarden Euro, bereitgestellt werden. Die Bremische Bürgerschaft stellte vor diesem Hintergrund eine außergewöhnliche Notsituation und Naturkatastrophe gemäß Art. 131a Abs. 3 der Landesverfassung fest (vgl. hierzu ausführlich Sanierungsbericht vom September 2020).

Tatsächlich schloss der konsolidierte Haushalt des Stadtstaates 2020 mit einer Nettokreditaufnahme von 335 Millionen Euro ab (vgl. Tabelle 2). Unter den zuvor genannten Vorzeichen fiel die Bilanz damit weit besser aus als zu erwarten stand, nämlich im Finanzierungssaldo um über 1,5 Milliarden Euro. Tabelle 3 bildet ab, auf welche Einnahme- und Ausgabeaggregate dies im Einzelnen zurückzuführen ist.

Tabelle 3: Abweichungen Ist 2020 zum Anschlag
Stadtstaat Bremen; in Mio. €

Steuern	+ 173
USt.-Umverteilung	+ 12
BEZ	- 16
Sanierungshilfen	+ 0
Globale Einnahmen	+ 0
Sonst. kons. Einnahmen	+ 350
Investive Einnahmen	+ 5
Bereinigte Einnahmen	+ 524
Personalausgaben	- 29
Sozialleistungsausgaben	+ 7
Sonst. kons. Ausgaben	+ 306
Investitionsausgaben	- 8
Zinsausgaben	- 22
Globale Ausgaben	- 1.237
Bereinigte Ausgaben	- 983
Haushaltstechn. Verrechn.	+ 1
Finanzierungssaldo	+ 1.508

Die Einnahmeseite verbesserte den Finanzierungssaldo gegenüber dem Anschlag um 524 Mio. Euro. Dies ist vorrangig auf die Steuern (+173 Mio. Euro) und die sonstigen konsumtiven Einnahmen (+ 350 Mio. Euro) zurückzuführen.

Im Bereich der Steuern fiel vor allem die Umsatzsteuer um 50 Mio. Euro besser aus als erwartet. Dabei ist anzumerken, dass sich die Erwartung auf die Annahmen der Steuerschätzung vom Mai 2020 bezieht, die den Wirtschaftseinbruch infolge der Pandemie bereits berücksichtigte. Auch Körperschaft- und Einkommensteuer brachen weniger stark ein als noch im Mai erwartet. Hingegen gingen Einnahmen aus Lohn- und Gewerbesteuer leicht stärker als erwartet zurück.

Der überaus positive Verlauf der sonstigen konsumtiven Einnahmen ist vor allem auf die Unterstützung des Bundes im Rahmen der COVID-19-Pandemie zurückzuführen: neben höheren Sozialhilfeeinnahmen (+ 76 Mio. €), insbesondere aus der erhöhten Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft, erhielt Bremen Mittel nach dem COVID-19-Krankenhauserlastungsgesetz (97 Mio. €), zur Umsetzung der Corona-Soforthilfemaßnahmen für Unternehmen und Solo-Selbstständige (95 Mio. €) und zum Ausgleich der weggefallenen Einnahmen des Öffentlichen Personennahverkehrs (19 Mio. €). Diesen Mehreinnahmen stehen praktisch durchweg pandemiebedingte Mehrausgaben gegenüber, wie bei Betrachtung der sonstigen konsumtiven Ausgaben ersichtlich wird.

Auf der Ausgabenseite sind vor allem eben diese sonstigen konsumtiven Ausgaben zu betrachten. Hier resultierten beträchtliche Mehrausgaben, die in ihrer dreistelligen Millionenhöhe (+ 306 Mio. Euro) die Erfordernisse der Pandemiebekämpfung widerspiegeln und vielfach mit den o.g. Mehreinnahmen vom Bund korrespondieren (vgl. zu einzelnen Positionen nachfolgenden Abschnitt „Berücksichtigung der besonderen Ausnahmesituation: pandemiebedingte Belastungen“). Anzumerken ist, dass die in Tabelle 3 abgebildete Minderausgabe von 1.237 Mio. Euro bei den globalen Ausgaben nur ein haushaltstechnischer Vorgang ist. Global veranschlagte Ausgaben (hier: die zentral im „Bremen-Fonds“ gebündelten Mittel zur Pandemiebekämpfung) werden im Haushaltsvollzug stets aufgelöst. Für die Verbesserung der Gesamtbilanz maßgeblich ist, dass die Auflösung der Globalausgaben nur im Bereich der sonstigen konsumtiven Ausgaben zu Mehrausgaben führte und diese nur einem Bruchteil der eingestellten Globalmittel entsprachen. Insgesamt lagen die Ausgaben um 983 Mio. Euro unter den Ausgabeermächtigungen – die der Haushaltsgesetzgeber auch unter der Maßgabe gebildet hatte, die staatliche Handlungsfähigkeit während der Pandemie unbedingt sicherzustellen.

In der Gesamtbetrachtung blieben die pandemiebedingten Belastungen im Jahr 2020 noch deutlich hinter den Erwartungen zurück, zugleich konnten sie zu einem nicht unerheblichen Teil durch das finanzielle Engagement des Bundes gedeckt werden. Im Ergebnis fiel der Finanzierungssaldo um 1.508 Mio. Euro günstiger aus als erwartet. Zu diesem Ergebnis beigetragen haben allerdings auch Sondereffekte, die sich unabhängig vom weiteren Verlauf der Pandemie im Jahr 2021 so nicht fortsetzen werden. Dazu zählen insbesondere a) die späte Verabschiedung der Haushalte 2020, die dazu beitrug, dass vorhabenbezogene Mittel nicht mehr im Jahr 2020 abfließen konnten, dies aber teilweise in den Folgejahren tun werden, b) dass die bremischen Kommunalhaushalte einmalig positiv zum Ergebnis des Stadtstaates beigetragen haben, sich dies aber voraussichtlich ab 2021 umkehren wird, weil die pandemiebedingten Belastungen der Stadtgemeinden erst ab 2021 vollständig sichtbar werden (u.a. durch erst dann herrschende Klarheit über die Höhe der pandemiebedingten Verluste kommunaler Betriebe wie Nahverkehr, Bäder, Kulturstätten etc.).

Auch unabhängig hiervon kann das angesichts der Umstände überraschend positive Jahresergebnis des Stadtstaates 2020 kein Anlass zur Entwarnung für die Folgejahre sein. Die finanzwirtschaftliche Lage 2021 ff. wird einnahme- wie ausgabeseitig vor allem vom weiteren Erfolg der Pandemiebekämpfung abhängen.

Berücksichtigung der besonderen Ausnahmesituation: pandemiebedingte Belastungen

Die finanziellen Belastungen infolge der Pandemie und ihrer Bekämpfung schlagen sich sowohl einnahme- wie auch ausgabeseitig in den Haushalten des Zwei-Städte-Staates nieder. Im Folgenden wird der Gesamtumfang betrachtet, in dem dieser Sondereffekt den Sanierungserfolg 2020 beeinträchtigt hat.

Einnahmeseitig wurde der konjunkturbedingte Steuereinnahmeeinbruch bereits in Abschnitt 2 dargelegt. Die Steuerabweichungskomponente, die die konjunkturbedingten Abweichungen gegenüber der maßgeblichen ex-ante-Schätzung vom Mai 2019 erfasst, beläuft sich auf 380 Mio. Euro.

Dabei ist es grundsätzlich nicht möglich, pandemiebedingte konjunkturelle Effekte von solchen zu trennen, die womöglich auch ohne die Pandemie eingetreten wären. Unterstellt

man aber, dass die konjunkturellen Abweichungen gegenüber dem Mai 2019 grundsätzlich pandemiebedingt sind, jedoch alle noch vor dem Frühjahr 2020 prognostizierten konjunkturellen Effekte nicht pandemiebedingt (und tatsächlich eingetreten) sind, so ergibt sich folgendes Bild: Die Steuerschätzung vom Oktober 2019 – die einzige weitere Steuerschätzung vor Beginn der Pandemie – prognostizierte für Bremen 2020 eine Verschlechterung von 35 Mio. Euro gegenüber dem Mai. Da diese Verschlechterung als nicht pandemiebedingt anzusehen ist, ergibt sich im Saldo mit der Steuerabweichungskomponente (380 Mio. Euro) ein pandemiebedingter Steuereinnahmeeinbruch von 345 Mio. Euro.

Die ausgabenseitigen Belastungen – unter Gegenrechnung zweckgebundener Einnahmen – sind der nachfolgenden Tabelle 4 zu entnehmen. Ersichtlich wird die Dimension der Gesamtbelastung schon zum jetzigen Zeitpunkt der Pandemiebekämpfung, aber auch die Bedeutung der Unterstützung des Bundes und des daraus erwachsenden Zusammenwirkens von Bund und Ländern zur Stabilisierung von Wirtschaft und Gesellschaft in der Notsituation. Zum Schluss der Tabelle wird der oben hergeleitete pandemiebedingte Steuereinnahmeeinbruch (345 Mio. Euro) dem Saldo der pandemiebedingten Belastungen ohne Steuerausfälle (105 Mio. Euro) hinzuaddiert, sodass sich eine Gesamtbelastung von 450 Mio. Euro ergibt.

Tabelle 4: Pandemiebedingte Netto-Belastung 2020

Stadtstaat Bremen; in Mio. €

Einnahmen gesamt	271,4
Bundesmittel Soforthilfe	65,4
Bundesmittel Überbrückungshilfen Phase 1	12,9
Bundesmittel Überbrückungshilfen Phase 2	17,0
Bundesmittel Krankenhausentlastungsgesetz	97,4
Bundesmittel Gewerbesteuerkompensation	71,0
Bundesmittel ÖPNV	18,7
Sonstige Mehreinnahmen	0,7
Mindereinnahmen aus Beteiligungen	-10,0
Sonstige Mindereinnahmen	-1,6
Ausgaben gesamt	376,8
Verausgabung Bundesmittel Soforthilfe	65,4
Verausgabung Bundesmittel Überbrückung Phase 1	12,9
Verausgabung Bundesmittel Überbrückung Phase 2	17,0
Verausgabung Bundesmittel Krankenhausentl.G.	96,9
Verausgabung Bundesmittel ÖPNV	18,7
Corona-Soforthilfen Land I und II	14,4
Beschaffung PSA / Hygieneinfrastruktur	33,6
Pflegebonus	3,6
IT Infrastruktur Schulen	37,8
Gewährleistung hybrides Wintersemester	13,3
Sofortprogramm digitale Lehre	4,0
Zuschuss Studierendenwerk Darlehensfonds	0,4
Künstlersoforthilfe	1,2

Zuwendungen priv. Zuwendungsempf. Kultur	2,4
Einnahmeausfälle Studierendenwerk/Langzeitstudiengeb.	2,0
Gesundheitsressort: Corona-Ambulanzen, Containment-Scouts	3,8
Innenressort: Landeskrisenstab, Mehrarbeitsstunden, Mobile Arbeitsplätze für Polizei, Feuerwehr und StaLa	3,4
Erstattung Kita-Beiträge und Schulmittagessen	2,1
Soforthilfeprogramm Sportvereine	0,9
Förderprogramm Veranstaltungen	0,5
Kompensationszahlung Sondervermögen Hafen	1,4
Unterstützung kommunaler Kultureinrichtungen	1,8
Pandemiebedingte Ausgaben der Stadtgemeinde Bremerhaven (IT Schulen, PSA, Verbrauchsmittel, Personal, Krisenstab, etc.)	12,0
Ausgaben SodEG SGB IX	3,7
Sonstige Ausgaben Bildungsressort (KiTa, Schulen, etc.)	6,3
nichtöffentliche Vorlagen	7,5
Sonstige	9,8
Saldo ohne Steuerausfälle	-105,4
Pandemiebedingte Steuerausfälle	344,8
Saldo gesamt	-450,1

Entwicklung der flüchtlingsbezogenen Finanzpositionen

Ab dem Jahr 2015 stellte sich an die Länder die Anforderung, zur gesamtstaatlichen Aufgabe der Unterbringung und Integration Geflüchteter erhebliche Mehraufwendungen gegenüber vorangegangenen Jahren zu schultern. Für die Freie Hansestadt Bremen bedeutete dies einen deutlich dreistelligen Millionenbetrag jährlich. Da diese Aufwendungen nur teilweise durch Kostenbeteiligungen des Bundes kompensiert wurden, mussten die Fehlbeträge durch zusätzliche Eigenanstrengungen aufgebracht werden. Im bereits zuvor sehr ambitionierten Konsolidierungskurs Bremens stellten diese Beträge eine ernsthafte Gefährdung des Sanierungserfolgs dar. Zieht man das als gewöhnlich unterstellte Niveau an Netto-Ausgaben (Anschlagswerte 2015) ab, wurde der Sanierungspfad Bremens 2017, im ersten Jahr des verlängerten Sanierungsprogramms, um 154 Mio. Euro belastet.

Mit Blick auf das Jahr 2020 betrug die Netto-Mehrbelastung infolge des pandemiebedingten Ausbleibens von Zuwanderung, auch im Kontext von Flucht, noch 83 Mio. Euro. Tabelle 5 schlüsselt diese finanziellen Aufwendungen näher auf. Erkennbar ist mit Blick auf das Jahr 2020 insbesondere, dass gegenüber dem Vorjahr die Ausgaben zwar weiter zurückgehen, die Netto-Belastung dennoch auf 131 Mio. Euro angestiegen ist. Ursache ist einerseits, dass Aufwendungen für anhaltende Integrationsaufgaben auch bei rückläufigen Zugangszahlen fortgeführt werden und die Ausgaben deshalb nur moderat rückläufig sind, andererseits die flüchtlingsbezogenen Einnahmen deutlich stärker zurückgegangen sind. Dies unterstreicht die anhaltende Bedeutung der Kostenbeteiligung des Bundes für die Netto-Belastung von Ländern und Kommunen.

Im Rückblick gelang es im gesamten Sanierungszeitraum, wie bereits 2015/16, die Mehraufwendungen im allgemeinen Haushaltsrahmen aufzubringen. Zu den Ursachen zählten neben den Bundeshilfen insbesondere die lange anhaltende gute Wirtschaftslage sowie (in späteren Jahren) die stark hinter den Erwartungen zurückbleibenden Zugänge. Auf die ausführlichen Erläuterungen in den vorangegangenen Sanierungsberichten wird verwiesen.

Tabelle 5: Flüchtlingsbezogene Einnahmen und Ausgaben

(Stadtstaat Bremen; in T €)

	Ist			
	2017	2018	2019	2020
Steuereinnahmen	44.915	50.792	48.279	32.731
Sozialleistungs- und sonstige Einnahmen	99.523	36.607	64.268	47.600
Einnahmen	144.438	87.399	112.547	80.331
Personalausgaben	34.224	24.542	22.141	16.335
Sozialleistungsausgaben	240.913	208.315	188.105	180.387
Sonstige kons. Ausgaben	31.751	13.960	16.418	11.466
Investitionsausgaben	40.076	3.085	5.059	3.318
Ausgaben	346.964	249.902	231.723	211.506
Netto-Ausgaben	202.526	162.502	119.176	131.175
+ Einnahmen Anschlag 2015	1.793	1.793	1.793	1.793
- Ausgaben Anschlag 2015	49.972	49.972	49.972	49.972
Netto-Mehrausgaben	154.347	114.323	70.997	82.996

4. Umsetzung der Sanierungsmaßnahmen

Eigenanstrengungen der Freien Hansestadt Bremen, hier nur die in Form der Sanierungsmaßnahmen unternommenen, haben im Jahr 2020 im Umfang von 483 Mio. € zur Begrenzung der Nettokreditaufnahme beigetragen. Um diesen Betrag wären die Haushalte bei Unterbleiben der Maßnahmen weiter belastet.

Über alle vier Jahre des verlängerten Sanierungsprogramms trugen die Eigenbeiträge demnach kumuliert im Umfang von über 1.865 Mio. € zum Sanierungserfolg bei. Sie hatten sich in allen abgeschlossenen Sanierungsjahren als geeignet und hinreichend erwiesen und wurden dem Stabilitätsrat in entsprechender Fortführung auch für 2020 als Planung vorgelegt.

Zuletzt hatte der Senat sein Bestreben bekräftigt, das gemeldete Niveau an Eigenbeiträgen trotz der außergewöhnlichen aktuellen Umstände aufrechtzuerhalten. Dieses Vorhaben konnte – mit Ausnahme unmittelbar von der Pandemie beeinträchtigter Sanierungsmaßnahmen wie der Tourismussteuer – erreicht werden. Der Ist-Wert des Jahres 2020 fiel wie im letzten Bericht erwartet aus.

Maßgebliche Veränderungen gegenüber dem Herbst-Bericht 2020 sind vor allem die zwischenzeitlichen Entwicklungen folgender Maßnahmen:

- Maßnahme 1a: Die Grunderwerbsteuer hat sich im Jahr 2020 außergewöhnlich gut entwickelt und der Effekt der Anhebung des Steuersatzes für das Jahr 2020 liegt deutlich über dem noch im Herbstbericht prognostizierten Wert.
- Maßnahme 1b: Aufgrund der Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie blieben die Einnahmen aus der Tourismussteuer im Jahr 2020 gegenüber den ursprünglichen Erwartungen zurück.
- Maßnahme 7f: Die Ergebnisbeiträge aus Sanierungsbeiträgen im Gesundheitsbereich sind im Jahr 2020 nicht eingetreten. Gründe hierfür sind coronabedingte Behandlungseinschränkungen und Kostensteigerungen u.a. im Reinigungsbereich und bei medizinischem Bedarf.

Auf den folgenden Seiten wird in tabellarischer Form über Entwicklung und abschließenden Sachstand jeder einzelnen Maßnahme detailliert berichtet. Änderungen in der Ist- bzw. Plan-Umsetzung der Sanierungsmaßnahmen gegenüber dem vorherigen Stand sind violett hinterlegt.

**Maßnahmen des bis 2020 verlängerten Sanierungsprogramms
- Stand April 2021**

Nr.	Bezeichnung der Maßnahme	Strukturelle Entlastung in T€ im Jahr ...				Kurzbeschreibung der Maßnahme
		2017	2018	2019	2020	
I	Programm "Umbau der Verwaltung und Infrastruktur" (UVI)	41.400	49.700	58.000	58.000	Das Programm „Umbau der Verwaltung und Infrastruktur“ (UVI) wurde vom Senat im November 2011 für die Haushaltsjahre 2012 und 2013 beschlossen und im Rahmen von rd. 60 Einzelprojekten planmäßig umgesetzt. Durch Modernisierung und Automatisierung der Verwaltungsabläufe und -prozesse konnten die Ressorts flankierend unterstützt werden, ihre spezifischen Personalzielzahlen zu erbringen. Die so erwirtschafteten Effekte dienen somit in Form reduzierter Personalbedarfe der Absicherung des festgelegten bremischen Personalabbaupfades.
II	Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung	4.980	6.600	6.600	3.600	
Ila	Bündelung von Verwaltungsdienstleistungen	300	300	300	300	Im öffentlichen Einkauf der bremischen Verwaltung konnten durch die weitere Stärkung zentraler Beschaffungsstellen, die Ausweitung der Rahmenverträge und die Einbindung der Gesellschaften die Preiskonditionen optimiert werden. Durch die Novellierung der bremischen Beschaffungsordnung sind die bremischen Dienststellen nun verpflichtet die zentralen Dienstleistungsangebote im Einkauf zu nutzen. Zudem wurden Unterstützungsstrukturen für die Erstellung von Ausschreibungsunterlagen bei Liefer- und Dienstleistungen geschaffen, die zu weiteren Einsparwirkungen bei öffentlichen Vergaben führen. Durch die Zusammenlegung von Hausdruckereien und deren Bündelung an einem Standort konnte zudem in diesem Bereich der Betriebsaufwand deutlich gesenkt werden.

Nr.	Bezeichnung der Maßnahme	Strukturelle Entlastung in T€ im Jahr ...				Kurzbeschreibung der Maßnahme
		2017	2018	2019	2020	
IIb	Zuwendungssteuerung	1.500	3.000	3.000	3.000	Durch Optimierung des laufenden Controllings, vertiefte und systematisierte Zuwendungsprüfung mit Unterstützung einer Fachanwendung, Aktualisierung der Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung, Optimierung der Zuwendungs-sachbearbeitung und Überprüfung von Entgeltleistungen nach dem SGB XII konnten die Mittel für Zuwendungen im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2016/2017 dauerhaft um 1,5 Mio. € abgesenkt werden. Zusätzlich wurde durch weitere Steuerungsmaßnahmen (u.a. stärkerer Fokus auf die Erfolgskontrolle durch den erstmalig für das Jahr 2018 vorzulegenden Rechenschaftsbericht, der das Ergebnis zur Erfüllung der übergeordneten und strategischen Ziele beinhaltet) eine weitere Absenkung der Ausgaben für Zuwendungen in den Jahren ab 2018 um weitere 1,5 Mio. € ermöglicht. Diese Einsparungen wirken als Basiseffekt fort.
IIf	Betriebsprüfungen	3.000	3.000	3.000		Durch die Zuordnung weiterer Betriebsprüfer/innen zum Finanzamt für Außenprüfung wurde eine nachhaltige Betriebsprüfung ermöglicht, die auch im verlängerten Berichtszeitraum zu den genannten Mehreinnahmen (vor LFA) führt. Die Zuordnung von bis zu 10 Betriebsprüfer/innen in jedem Jahr zielte auf eine nachhaltige Personalsteigerung mit einem proportionalen Anstieg von Mehrergebnissen ab. Die Zuführung wurde zwar konsequent umgesetzt, führte im Ergebnis für das Jahr 2020 aufgrund div. anderweitiger nicht planbarer Personaltransfers innerhalb des Ressorts allerdings nicht – wie eigentlich erwartet – zu einem Personalaufwachs sondern lediglich zu einem „Personalerhalt“. Die Zuführung deckte also nur den Personalabgang ab. Es konnte daher für

Nr.	Bezeichnung der Maßnahme	Strukturelle Entlastung in T€ im Jahr ...				Kurzbeschreibung der Maßnahme
		2017	2018	2019	2020	
						2020 zu keiner strukturellen Entlastung kommen. Nachteilig wirkte sich auch die Covid-19-Pandemie auf das Prüfungsgeschäft und damit auf die Steigerung des Mehrergebnisses aus.
llg	Immobilienmanagement	180	300	300	300	Mit dem Ziel der Effizienzsteigerung im Bereich des öffentlichen Bauens und der Verkürzung von Bauzeiten ist vom Senat am 04.09.2018 eine Änderung der Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben (RLBau) beschlossen worden. Die Bestandsaufnahme wurde von anlassbezogener Erfassung auf regelmäßige umgestellt. Das Verfahren wurde in 2016 verbessert. Ende 2018 waren 100 % des betroffenen Gebäudebestandes, soweit die Objekte sich nicht in der Entwicklung oder im Bau befunden haben, umgestellt. Damit ergeben sich die ansteigenden rechnerischen Einspareffekte.
1	Steuerabhängige Einnahmen	116.400	135.340	147.450	152.602	
1a	Erhöhungen der Grunderwerbsteuer	32.400	31.800	35.500	46.600	Eine erste Erhöhung der Grunderwerbsteuer mit Auswirkungen auf den Sanierungspfad um 1,0 %-Punkte auf 4,5 % erfolgte zum 1. Januar 2011. Mit Wirkung vom 1. Januar 2014 wurde die Grunderwerbsteuer gemäß Beschluss der Bremischen Bürgerschaft um weitere 0,5 %-Punkte auf 5,0 % angehoben. Die Entlastungseffekte im Sanierungszeitraum werden als Anteile der Steuersatz-Differenz am realisierten Gesamtaufkommen ermittelt.

Nr.	Bezeichnung der Maßnahme	Strukturelle Entlastung in T€ im Jahr ...				Kurzbeschreibung der Maßnahme
		2017	2018	2019	2020	
1b	Einführung einer Tourismussteuer	2.800	2.900	3.100	2.240	Die zum 01.01.2013 novellierte Tourismusabgabe für private bedingte Übernachtungen bis maximal 7 Nächte in Bremen und Bremerhaven sorgte für steigende Einnahmen, die 2016 bereits knapp 2,8 Mio. € betragen. Aufgrund des zur Jahresmitte 2018 in Kraft getreten Änderungs-gesetzes wird die Tourismusabgabe nun in prozentualer Höhe zum Über-nachtungsentgelt erhoben. Wegen der Fälligkeiten ergibt sich jedoch erstmals im Jahr 2019 eine haushal-terische Auswirkung. Durch die Maß-nahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie blieben die für 2020 erwarteten Beträge deutlich hinter den bisherigen Annahmen zu-rück.
1c	Erhöhung Ge-werbesteuer-Hebesatz (Stadt Bremen)	12.600	23.700	24.200	12.600	Der Gewerbesteuer-Hebesatz wurde zum 1. Januar 2014 um 20 %-Punkte auf 460 v. H. angehoben, befristet für die Jahre 2018/19 wurde er auf 470 v.H. erhöht. Es entstehen in den beiden Jahren weitere kalkulatori-sche Mehreinnahmen zwischen 11 und 12 Mio. € p.a.
1d	Erhöhung Ge-werbesteuer-Hebesatz (Stadt Bremerhaven)	4.000	4.000	4.000	4.000	Der Gewerbesteuer-Hebesatz wurde durch Beschluss der Stadtverordnetenversammlung der Stadt Bremerhaven mit Wirkung zum 1. Januar 2014 angeho-ben: + 40 %-Punkte auf 435 v. H.. Auf Grund des erheblichen Time-lags zwischen Anhebung und Kassenwirksamkeit ist ein exakter Nachweis des mit der Erhöhung des Satzes er-zielten Effekts ex-post nicht möglich. Die Beträge der als re-alisiert betrachteten Mehreinnahmen in der Maßnah-menliste der bremischen Eigenbeiträge zur Haushaltsanierung bleiben unverändert. Die Wirkung setzt sich in den Folgejahren fort.

Nr.	Bezeichnung der Maßnahme	Strukturelle Entlastung in T€ im Jahr ...				Kurzbeschreibung der Maßnahme
		2017	2018	2019	2020	
1e	Erhöhung Grundsteuer B und Hundeabgabe (Stadt Bremen)	28.100	28.600	29.000	29.400	Am 22. September 2015 beschloss die Bremische Stadt-bürgerschaft die Anhebung des Grundsteuer B - Hebesatzes (auf 695 %), aus der sich rechnerisch die genannten Aufkommenszuwächse ergeben. Durch die parallele Erhöhung der Hundeabgabe in der Stadt Bremen ergeben sich im Stadthaushalt Mehreinnahmen in Höhe von knapp 0,3 Mio. €. Für den Programmzeitraum werden diese Effekte mit Prognosewerten der Steuerschätzung fortgeschrieben.
1f	Erhöhung der Hebesätze Gewerbesteuer und Grundsteuern (Stadt Bremerhaven)	8.000	8.000	8.000	8.000	Mit Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 03.12.2015 wurde mit Wirkung ab 2016 eine Anhebung der Hebesätze für die Gewerbesteuer sowie die Grundsteuern A und B in Bremerhaven beschlossen. Diese Maßnahmen tragen im Umfang von 2,8 Mio. € (Gewerbesteuer) und gut 5,2 Mio. € (Grundsteuern) zur jährlichen Entlastung des kommunalen Haushaltes bei. Die Wirkung setzt sich in den Folgejahren fort.
1g	Zielorientierte Wohnungsbaukonzeption	28.300	35.700	43.100	49.320	Hinsichtlich des Konsolidierungsbeitrages durch eine zielorientierte Wohnungsbaupolitik, der auf eine Sicherung bzw. Verbesserung der steuerabhängigen Einnahmen des Stadtstaates durch die Stabilisierung bzw. den Ausbau der Einwohnerzahlen innerhalb der Landesgrenzen gerichtet ist, hat der Senat der Freien Hansestadt Bremen beschlossen, insbesondere vor dem Hintergrund der gestiegenen Zuwanderungszahlen, im Rahmen eines Sofortprogramms die Zielzahl zunächst auf mindestens 2.000 Wohneinheiten p.a. und ab 2018 auf 2.100 Wohneinheiten zu erhöhen. Zur Entwicklung der Flächen ist zunächst ein Sofortprogramm beschlossen und später sind sogenannte Impulsflächen definiert

Nr.	Bezeichnung der Maßnahme	Strukturelle Entlastung in T€ im Jahr ...				Kurzbeschreibung der Maßnahme
		2017	2018	2019	2020	
						worden. Während sich die genehmigten Wohneinheiten seit 2015 weitgehend in dieser Größenordnung bewegen, liegt die Zahl der fertiggestellten Einheiten etwas darunter (überwiegend zwischen ca. 1.600 und 1.800 Wohneinheiten).
1h	Einführung einer Wettbürosteuer	200	640	550	442	Durch Ergänzung des Bremischen Vergnügungssteuergesetzes werden ab Jahresmitte 2017 Wettbüros im Lande Bremen besteuert. Bemessungsgrundlage ist die Anzahl der Bildschirme zur Verfolgung der Wettveranstaltungen. Es wurden ursprünglich Einnahmen von 400 T € p.a. erwartet. Tatsächlich ergab sich für 2018 ein Aufkommen von 640 T €. Am 19.06.2019 hat das Finanzgericht Bremen das Gesetz dem Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 100 Abs. 1 GG zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit vorgelegt. Im Jahr 2020 ist der Rückgang gegenüber dem Vorjahr auf die Auswirkungen der Bekämpfung der Coronapandemie zurückzuführen.
2	Sonstige Einnahmen	75.480	13.770	43.310	20.443	
2a	Vergabe von Werberechten auf öffentlichen Flächen	2.700	2.700	2.700	2.700	Durch einen entsprechenden Vertragsabschluss hat die Stadt Bremen die Voraussetzungen dafür geschaffen, aus der Vergabe von Werberechten auf öffentlichen Flächen Einnahmeverbesserungen zu erzielen.
2b	Verwaltungseinnahmen der Stadt Bremerhaven	3.200	3.200	3.200	3.200	Durch die Anhebung von Abgaben, Beiträgen, Gebühren und Abführungen leistet die Kommune durch Verbesserungen ihrer Verwaltungseinnahmen einen jährlichen Eigenbeitrag zur Haushaltskonsolidierung. Die Wirkung setzt sich in den Folgejahren fort.
2c	Projekt "Förderungsmanagement" im Sozialbereich	14.400	500	500	500	Das Projekt „Förderungsmanagement im Sozialbereich“ wurde wie geplant zum 31. Dezember 2018 beendet. Die Aufgaben sind seit Anfang

Nr.	Bezeichnung der Maßnahme	Strukturelle Entlastung in T€ im Jahr ...				Kurzbeschreibung der Maßnahme
		2017	2018	2019	2020	
						2019 in die Linienorganisation des Ressorts integriert worden.
2d	Überprüfung der Gebührenordnungen	2.480	4.150	3.550	2.750	<p>Flankierend zu dem fortwährenden Prozess der flächendeckenden Anpassung der Kostenregelungen hat der Senat am 15. November 2016 Maßnahmen zur Schaffung einheitlicher Standards für die Gebührenkalkulation in der bremischen Verwaltung beschlossen. Daraus ergaben sich Basiseffekte, die in den Folgejahren fortwirkten bzw. anfänglich sogar noch anstiegen, was insbesondere auf die prognostizierten Einnahmen durch das Inkrafttreten neuer Kindergarten- und Hortbeiträge zurückzuführen war. Die Erwartungen verringerten sich in den Jahren 2019/2020 bedingt durch die Abschaffung dieser Beiträge für Kinder von 3 bis 6 Jahren.</p> <p>Effekte aus zukünftigen, hierauf aufbauenden Gebührenerhöhungen werden hingegen nicht ausgewiesen, weil sie regelhaft sind. Die Ressorts sind in diesem Zusammenhang insbesondere aufgefordert, regelmäßig mit der Aufstellung der Haushalte sämtliche Gebühren auf ihre Kostendeckung zu überprüfen und mit dem Ziel der Kostendeckung unter Heranziehung der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) zu erhöhen. Darüber hinaus hat der Senator für Finanzen mit Wirkung zum 18. April 2018 einheitliche Vorgaben für die Überprüfung und Kalkulation von Gebühren in der Richtlinie zur Überprüfung von Gebühren auf ihre Kostendeckung festgelegt.</p>
2e	Intensivierung der Gewinnabschöpfung	51.500	2.000	2.900	6.348	Durch eine deutliche Intensivierung der Ermittlungstätigkeit der Staatsanwaltschaft und Intensivierung der tatsächlich sowie rechtlich anspruchsvollen Maßnahmen der Staatsanwaltschaft zur Gewinnabschöpfung fallen im Justiz-Haushalt

Nr.	Bezeichnung der Maßnahme	Strukturelle Entlastung in T€ im Jahr ...				Kurzbeschreibung der Maßnahme
		2017	2018	2019	2020	
						Mehreinnahmen aus Gewinnabschöpfung und aus Unternehmensgeldbußen an.
2f	Neustrukturierung der Nachlassangelegenheiten	100	100	100	100	Nachlässe, die unmittelbar oder aufgrund fehlender Erben dem Staat vermacht werden, werden regelmäßig veräußert. Durch organisatorische Verbesserungen werden der Prozess der Veräußerung optimiert und Mehreinnahmen in der genannten Höhe generiert.
2g	Einnahmesteigerung bei Vermögensabschöpfung und Unternehmensgeldbußen	1.000	0	1.000	1.000	In strafrechtlichen Verfahren als Grundlage zur Vermögensabschöpfung und Unternehmensgeldbuße werden die Ermittlungen überwiegend von der Polizei und der Zentralen Antikorruptionsstelle unter Sachleitung der Staatsanwaltschaft geführt (sachlicher Zusammenhang zu Maßnahme 2e). Die Finanzierung von 20 VZE der Polizei ist in der Beschäftigungszielzahl angerechnet.
2h	Höhere Erstattungen für Gast-Schüler aus Niedersachsen		710	1.700	1.000	Der bisherige Vertrag ist zum 31.7.2016 gekündigt worden (Senatsbeschluss vom 12.7.2016). Der neue Vertrag wurde zum 1.8.2018 wirksam. Die Mehreinnahme 2018 bezieht sich daher nur auf 5 Monate. Der Betrag musste in 2020 aufgrund neuer Berechnungen der Schüler:innenanzahl angepasst werden.
2i	Erhöhung der Elternbeiträge zum Mittagessen in gebundenen Ganztagschulen	100	100	100	100	Die Erhöhung der Elternbeiträge in gebundenen Ganztagschulen erfolgt in Anpassung an die Beiträge in Kitas (Erhöhung des Beitrags von 27 auf 35 Euro monatlich). Die Umsetzung ist zum Schuljahr 2017/18 erfolgt. Die Senkung des Anschlags wurde in der Haushaltsaufstellung 2018/2019 berücksichtigt.
2j	Verordnung von Parkscheingebühren					Eine Erhöhung der Parkgebühren von 50 Cent auf 80 Cent pro Zeiteinheit ist in Planung, wurde aber noch nicht beschlossen. Ein möglicher Zeitrahmen für die Umsetzung kann aktuell nicht benannt werden.

Nr.	Bezeichnung der Maßnahme	Strukturelle Entlastung in T€ im Jahr ...				Kurzbeschreibung der Maßnahme
		2017	2018	2019	2020	
2k	Einführung von Begleitschein-gebühren			150	305	Im Vorfeld der Entsorgung gefährlicher Abfälle werden durch die zuständigen Behörden die vorgesehenen Entsorgungswege geprüft. Ist der Entsorgungsweg zulässig, wird der Abfall auf dem vorgesehenen Weg entsorgt. Der Verbleib dieses Abfalls wird durch die Führung sogenannter Begleitscheine belegt. Gebühren werden dafür seit dem 1.7.2019 erhoben und für die Finanzierung der Verwaltungsstellen eingesetzt.
2l	Erstattung polizeilicher Einsatzkosten im Zusammenhang mit Großveranstaltungen			1.170	0	Der Gerichtsstreit DFL ./ FHB ist weiterhin rechtshängig. Das Bundesverwaltungsgericht hat am 29.03.2019 eine grundsätzliche Entscheidung in dem Rechtsstreit getroffen und die Gebührenregelung für verfassungskonform erachtet. Das Verfahren wurde zur Klärung von Detailfragen an das Obergericht Bremen (OVG) zurückverwiesen. Das OVG hat ebenfalls im Sinne der FHB entschieden und die Revision nicht zugelassen. Hiergegen wendet sich die DFL mit einer Nichtzulassungsbeschwerde, die beim Bundesverwaltungsgericht rechtshängig ist. Der Streitwert des Gerichtsverfahrens beträgt aufgrund von Erledigungserklärungen 385.906,95 €. Die Einforderung dieses Geldbetrages wird voraussichtlich nach der abschließenden Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (zunächst über die Nichtzulassungsbeschwerde und gegebenenfalls über die erneute Revision) voraussichtlich in diesem Jahr erfolgen. Zu einem weiteren Gebührenbescheid in Höhe von ca. 330.000 € wurde die Gegenseite angehört. Dieser Gebührenbescheid wird nach Abschluss des vorgenannten Gerichtsverfahrens geltend gemacht, um etwaigen Anpassungsbedarf aus dem

Nr.	Bezeichnung der Maßnahme	Strukturelle Entlastung in T€ im Jahr ...				Kurzbeschreibung der Maßnahme
		2017	2018	2019	2020	
						Gerichtsverfahren umsetzen zu können. Die Versendung eines weiteren Gebührenbescheids in Höhe von ca. 400.000 € steht noch aus. Hier liegen noch nicht alle Rechnungen der beteiligten Stellen der Länder und des Bundes vor. Wann die Kosten für diesen Bescheid geltend gemacht werden können, ist derzeit nicht absehbar.
2m	Parkraumbewirtschaftung in Bremerhaven		310	310	310	Die Stadtverordnetenversammlung in Bremerhaven hat am 30.03.2017 die Erhöhung der Parkgebühren beschlossen. Die Maßnahme wirkt in den Folgejahren fort.
2n	Pauschaler umA-Belastungsausgleich			25.930	2.130	In den Jahren 2019 und 2020 erhält Bremen Ausgleichszahlungen anderer Länder für die überproportionale Leistungserfüllung des Stadtstaates bei der Aufnahme und Integration unbegleiteter minderjähriger Ausländer/innen (umA). Die Zahlungen vermindern die Kostenbelastungen Bremens.
3	Personalausgaben	70.920	87.970	78.470	102.870	
3a	Absenkung von Tarifsteigerungen 2013/2014	6.000	6.000	6.000	6.000	Aufgrund eines Urteils des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen wurde auch für Bremen die soziale Staffelung der Besoldungsanpassungen 2013/ 2014 rückwirkend geändert. Dadurch reduzieren sich die jährlichen Einsparungen gegenüber einer Vollübernahme des TV-L auf 6 Mio. €.

Nr.	Bezeichnung der Maßnahme	Strukturelle Entlastung in T€ im Jahr ...				Kurzbeschreibung der Maßnahme
		2017	2018	2019	2020	
3c	Personaleinsparungen (Schwerpunktbereiche)	7.500	7.500	7.500	7.500	Die gestiegenen Anforderungen im Bereich der inneren Sicherheit, der erforderliche Ausbau des Bildungssystems sowie die Stärkung der Einnahmeverwaltung haben dazu geführt, dass die Personalbereiche Polizei, Feuerwehr, Schulen, Steuerverwaltung und in großen Teilen die Justiz ab 2016 von weiteren Einsparungen ausgenommen werden. Nicht in der Darstellung berücksichtigt wurde eine Anhebung des Beschäftigungsniveaus in der Kernverwaltung zum Haushalt 2016 um rd. 300 Vollkräfte (insbesondere Lehrer und Polizei), sowie eine weitere Anhebung im Bildungsbereich ab 2018 in Höhe von 384 Vollkräften. Diese Anhebungen werden zum Teil (10 Mio. € ab 2016 und 6,3 Mio. € ab 2018.) mit einer Absenkung der Zuführung an die Anstalt für Versorgungsvorsorge finanziert.
3d	Personaleinsparungen (übrige Verwaltungskernbereiche)	29.300	30.800	32.300	32.300	In der Kernverwaltung werden der seit 1993 strukturell wirkende Personalabbau bzw. vergleichbare strukturell wirkende Ausgabenreduzierungen im Jahr 2017 fortgesetzt, in den Jahren 2018/19 i. H. v. rd. 30 VZE p.a. Ab 2020 ist nach über 25 Jahren Personalabbau und bei steigenden Bevölkerungszahlen kein globaler Personalabbau in der Kernverwaltung mehr zu erbringen. Nicht in der Darstellung berücksichtigt wurde eine Anhebung des Beschäftigungsniveaus in der Kernverwaltung zum Haushalt 2016 um rd. 300 Vollkräfte (insbesondere Lehrer und Polizei). Diese Anhebung wird zum Teil (10 Mio. €) mit einer Absenkung der Zuführung an die Anstalt für Versorgungsvorsorge finanziert.

Nr.	Bezeichnung der Maßnahme	Strukturelle Entlastung in T€ im Jahr ...				Kurzbeschreibung der Maßnahme
		2017	2018	2019	2020	
3e	Personalabbau (temporäre Personalmittel)	12.700	12.700	12.700	12.700	Die temporären Personalmittel wurden in den Jahren 2013 nahezu vollständig aufgelöst. Ursprünglich wurden hiermit Ersatzkräfte für freigestellte Altersteilzeitkräfte finanziert. Diese Mittel sind dauerhaft eingespart worden und führen somit weiterhin zu Minderausgaben in Höhe von 12,7 Mio. € p.a. Nicht in der Darstellung berücksichtigt ist eine Anhebung des Beschäftigungsniveaus im Bereich der temporären Personalmittel aus dem 2. und 3. Sofortprogramm sowie dem Integrationsbudget zur Flüchtlingsaufnahme, -unterbringung und -integration um rd. 120 Stellen in 2016, die ein Mittelvolumen von 4,4 Mio. € aufweisen. Ab dem Jahr 2018 ist geplant, die flüchtlingsbezogenen Mehrausgaben (außer in den Bereichen Polizei und Bildung) im Umfang von rd. 350 Vollkräften durch einen Abbaupfad über 4 Jahre vollständig zu kompensieren.
3f	Verlängerung der Lebensarbeitszeit	4.480	6.440	6.530	6.480	Der Beschluss, die Lebensarbeitszeit für Beamtinnen und Beamte im Vollzugsdienst bis 62 Jahre und in der übrigen Verwaltung bis 67 Jahre zu verlängern, bewirkt strukturelle Minderausgaben.
3g	Wiederbesetzungssperre in Bremerhaven	1.500				Der Magistrat der Stadt Bremerhaven hat im Januar 2016 die Einführung einer Wiederbesetzungssperre bei altersbedingtem Ausscheiden beschlossen. Mit der Wiederbesetzungssperre und weiteren flankierenden Maßnahmen im Zusammenhang mit Stellenbesetzungen konnten 2016 und 2017 Einsparungen von ca. 1,5 Mio. € erbracht werden.
3h	Konsolidierungsbeiträge im Kulturbereich	200	200	200	200	Durch Effizienzsteigerungen und die Ausschöpfung von Einsparpotenzialen in den Kultureinrichtungen werden strukturelle Entlastungen zur Übernahme von Eigenanteilen an der Finanzierung von Tarifsteigerungen ermöglicht.

Nr.	Bezeichnung der Maßnahme	Strukturelle Entlastung in T€ im Jahr ...				Kurzbeschreibung der Maßnahme
		2017	2018	2019	2020	
3i	Rückführungen aus der Versorgungsrücklage		8.900	8.600	33.050	Die Versorgungsausgabenspitze wird voraussichtlich 2020/2021 erreicht. Die Versorgungsrücklage soll entsprechend ihres Gründungszwecks zur Abfederung dieser Ausgabenspitze eingesetzt und bis Ende 2021 aufgelöst werden.
3j	Gemeinsame Aufgabenwahrnehmung der Hochschulen		50	50	50	Gemeinsame Aufgabenwahrnehmung der Hochschulen in den Bereichen Innenrevision und Stellenbewertungen. Die ursprünglich favorisierte Aufgabenbündelung der Personalverwaltungen der Hochschulen wird zunächst nicht realisiert, wesentliche Synergieeffekte sind hier nach ersten Erkenntnissen nur schwer zu generieren.
3k	Kürzung der Personalausgaben in Bremerhaven		4.590	4.590	4.590	Kürzung der Personalausgaben über Aufgabenkritik um 3 % im Haushaltsjahr 2018. Diese Kürzung wirkt in den Folgejahren fort.
3l	Verzögerung von Tarifsteigerungen 2017/2018	9.240	10.790			Der Abschluss im Bereich des Tarifvertrages der Länder für die Jahre 2017 und 2018 wird mit zeitlicher Verzögerung – jeweils erst zum 1. Juli – auf den Beamtenbereich (einschließlich Versorgungsempfänger / innen) übertragen. Hierbei handelt es sich um einmalig eingesparte Ausgaben.
4	Sozialausgaben	6.800	7.300	3.200	4.400	
4b	Projekt "Jugendamt weiterentwickeln!"	6.800	7.300	3.200	4.400	Das Projekt „Jugendamt weiterentwickeln!“ verfolgt das Ziel, durch veränderte Arbeitsweisen und Orientierungen im Jugendamt die Eingriffsintensität zu reduzieren und zugleich den Wirkungsgrad erzieherischer Hilfen zu erhöhen. Parallel wird der Ausgabenzuwachs begrenzt. Der dargestellte Effekt errechnet sich aus der durch das Projekt hervorgerufenen positiven Abweichung gegenüber der bundesweit zu erwartenden Ausgabenentwicklung (s. Senatsbeschluss vom 7.10.2014).

Nr.	Bezeichnung der Maßnahme	Strukturelle Entlastung in T€ im Jahr ...				Kurzbeschreibung der Maßnahme
		2017	2018	2019	2020	
5	Sonstige konsumtive Ausgaben	65.316	67.696	70.161	70.856	
5a	Globale Reduzierung der übrigen konsumtiven Ausgaben	17.300	17.300	17.300	17.300	Bei der Eckwert-Bildung für die Haushaltsjahre 2014 und 2015 des Landes und der Stadtgemeinde Bremen wurden die gestaltbaren laufenden Ausgaben um jeweils 1,5 % gekürzt und unverändert fortgeschrieben. Die vorgenommenen Kürzungen wirken als Basiseffekte für die Folgejahre fort.
5b	Verwaltungsausgaben der Stadt Bremerhaven	9.200	9.200	9.200	9.200	Die Effekte resultieren aus effizienzbedingten Minderausgaben für Unterkunft und Heizung, Kürzungen in der Sportfinanzierung, der Reduzierung von Zuschüssen, einer 5 %-igen Pauschalkürzung der gestaltbaren Verwaltungsausgaben, der Einführung einer getrennten Abrechnung der Kanalbenutzungsgebühren und sonstigen Einzelmaßnahmen. Die Wirkung setzt sich in den Folgejahren fort.
5c	Zuschussreduzierungen an die Hochschulen	4.600	4.600	4.600	4.600	Ausgewiesen sind die der Maßnahme zuzuordnenden Minderausgaben gegenüber dem Ist 2011. In den Umsetzungsjahren ergeben sich - z. B. aufgrund von Tarifsteigerungen - Überlagerungen dieser Effekte. Seit 2005 haben die Hochschulen die aus dem Landeszuschuss finanzierten und besetzten Stellen um 89 reduziert. Nach einem vom Senat beschlossenen Wissenschaftsplan 2020 waren sie um weitere 131 VZÄ zu verringern.
5d	Flankierende Maßnahmen zum Wissenschaftsplan	4.000	4.000	4.000	4.000	Die Maßnahmen im Hochschulbereich zur Einhaltung der Eckwerte des Wissenschaftsplanes 2020 umfassen die Schließung und Konsolidierung von Instituten, den Abbau von Doppelstrukturen, die Überarbeitung von Studienangeboten und die Schließung wenig nachgefragter Studiengänge.

Nr.	Bezeichnung der Maßnahme	Strukturelle Entlastung in T€ im Jahr ...				Kurzbeschreibung der Maßnahme
		2017	2018	2019	2020	
5e	Wohnraumförderung (Red. Aufwendungs-zuschuss)	2.800	2.950	4.900	5.320	Ein Abbau von Aufwendungs-zuschüssen führt zu Ausgabenreduzierungen im Treuhandvermögen "Wohnraumförderung" in dieser Position. Die unterstellten Effekte wurden - ausgehend vom Ist-Ergebnis 2014 - für die Restjahre des Sanierungszeitraumes erhöht und aufgrund der Ist-Zahlen für 2018 bis 2020 entsprechend angepasst.
5f	Darlehensgewährung in der Wirtschaftsförderung	2.300	2.300	2.300	2.300	Die Wirtschaftsförderung verlagert ihren Schwerpunkt der Förderinstrumente von Zuschussgewährung auf Darlehensgewährung. Die Quantifizierung der realisierbaren Minder Ausgaben basiert auf Annahmen und Setzungen.
5g	Getrennte Abwassergebühr	5.000	5.000	5.000	5.000	Durch Überprüfung der tatsächlichen Verteilung versiegelter Flächen (Luftbilder) können Kostensenkungen bei der Entwässerung von Verkehrsflächen erreicht werden. Im Jahr 2010 - vor Einführung der getrennten Entwässerungsgebühr (GEG) - lag die Höhe des städtischen Anteils an den Entwässerungskosten der versiegelten Flächen ca. 5 Mio. €/a höher als nach der Einführung 2011, woraus die genannte Einsparung entstanden ist.
5h	Absenkung Verlustausgleich an die BSAG	8.200	8.200	8.200	8.200	Die Absenkung der rechnerischen Verlustausgleiche basiert auf verhandelten Ergebnissen mit der Bremer Straßenbahn AG (BSAG) zum Business-Plan ÖDLA vom 29. Mai 2009. Im Rahmen der Verhandlungen zum neuen ÖDLA ab 2019 wurde die Abfinanzierung der Straßenbahnneubeschaffungen neu geregelt. Damit verbunden ist eine höhere Belastung der Haushalte, sodass keine zusätzlichen Entlastungseffekte zu erwarten sind.

Nr.	Bezeichnung der Maßnahme	Strukturelle Entlastung in T€ im Jahr ...				Kurzbeschreibung der Maßnahme
		2017	2018	2019	2020	
5i	Gewinne aus Rekommunalisierung der Netze	4.000	4.000	4.000	4.000	Gewinne aus Beteiligungen an den Netzgesellschaften werden ab 2015 den anteilhaltenden Verkehrs- und Versorgungsgesellschaften zufließen und ab 2016 den jährlichen Zuschussbedarf aus dem Kernhaushalt in entsprechender Höhe reduzieren. Abgebildet ist der Nettoeffekt nach Abzug der Refinanzierungszinsen für den Erwerb der Beteiligungen (dar. 1 Mio. € für Bremerhaven).
5j	Kürzung der Sachausgaben in Bremerhaven	1.900	1.900	1.900	1.900	In der Stadt Bremerhaven soll eine pauschale Kürzung der nicht vollständig verpflichteten Sachausgaben um 5 % eine jährliche Minderausgabe bewirken. Die Wirkung setzt sich in den Folgejahren fort.
5k	Streichung des Zuschusses zum Autofreien Sonntag	100	100	100	100	Der autofreie 'StadTraum' war ein Aktionstag für mehr Leben auf der Straße, die einmal jährlich zusammen mit den ADFC unter finanzieller Beteiligung der Stadt Bremen organisiert wurde. Diese Veranstaltung wird künftig nicht mehr durchgeführt.
5l	Schließung des Spicariums	125	125	125	125	Bremen hat bis zum Ende des Jahres 2016 in Bremen-Vegesack das Hafenumuseum Spicarium betrieben. Aufgrund zu geringer Besucherzahlen waren hierfür ständig Zuführungen aus dem Haushalt erforderlich. Das Spicarium wurde daher geschlossen.
5m	Schließung von Studiengängen an der Hochschule Bremen	100	200	200	400	Durch die Schließung der Studiengänge Journalistik und Volkswirtschaft wurden 5 Professuren entbehrlich (Entlastungseffekt: 400 T €). Die Einsparungen wurden auch zur Flankierung des Wissenschaftsplans in der Hochschule eingesetzt.
5n	Verzicht auf Überseemuseums-Ausstellung	165	645			Das genannte Vorhaben im Kulturbereich wird nicht durchgeführt.
5o	Verzicht auf Zuwendungserhöhung im Kulturbereich		250	250	250	Im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2018/19 wurden die Zuwendungen im Kulturbereich ohne Zuwachsrate fortgeschrieben.

Nr.	Bezeichnung der Maßnahme	Strukturelle Entlastung in T€ im Jahr ...				Kurzbeschreibung der Maßnahme
		2017	2018	2019	2020	
5p	Konsolidierungsbeitrag der Beteiligungen		280	440		Im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2018/2019 sollten privatrechtliche Gesellschaften, deren Zweck die Erbringung kommunaler oder staatlicher Aufgaben ist, zur Leistung eines Konsolidierungsbeitrags verpflichtet werden. Nach eingehender Prüfung der rechtlichen und tatsächlichen Durchsetzbarkeit, ist eine pauschale Reduzierung der investiven und konsumtiven Zuschüsse um 1,5 % bei den Gesellschaften, die Mittel aus dem Haushalt erhalten, nicht möglich. Für die Jahre 2018 und 2019 liessen sich jedoch die genannten strukturellen Entlastungen realisieren.
5q	Situative Anpassung der Gruppengrößen im U3-Bereich	3.000	3.000	3.000	3.000	Im Rahmen der Richtlinien zum Betrieb von Kindertageseinrichtungen wurden bei mehr als 50% der Gruppenangebote 1 oder 2 Kinder mehr aufgenommen. Für die Träger bedeutet die Erhöhung um 1 bis 2 Kinder, dass sie gemäß Erlaubnis zum Betrieb eine 2. Fachkraft einstellen müssen. Dieser Mehraufwand wird mit einer Pauschale von 450,- Euro pro Platz/ Monat/ Kind finanziert. Bei 350 zusätzlichen Plätzen über das 9. und 10. Kind ergibt sich eine Ausgabenreduzierung von rd. 3 Mio. € p.a. Die Einsparungen sind über den errechneten durchschnittlichen Aufwand für die jeweiligen Angebote bereits in die Anschläge der Haushalte 2018/2019 eingeflossen.
5r	Kündigung von Software-Verträgen	526	526	526	541	Das Microsoft Enterprise Agreement (EA) wird ohne die OfficePro Software Assurance fortgeschrieben. Die Entlastungseffekte entstehen 2017 bis 2021. Ab 2021 sind Handlungsoptionen zu prüfen.
5s	Organisationsprojekt der Hochschule Bremen		800	1.800	2.300	Bis zum Jahr 2020 wurden 40 Dienstleisterstellen sozialverträglich abgebaut. Die Entlastungseffekte entstanden

Nr.	Bezeichnung der Maßnahme	Strukturelle Entlastung in T€ im Jahr ...				Kurzbeschreibung der Maßnahme
		2017	2018	2019	2020	
						den sukzessive ab 2018 und sind Bestandteil des Wissenschaftsplans 2020.
5t	Regionalisierungsmittel	2.000	2.000	2.000	2.000	Der Einsatz der Regionalisierungsmittel richtet sich nach gesetzlich festgeschriebener Zweckbindung. Sie sind insbesondere zur Finanzierung des SPNV gedacht, können in einem bestimmten Rahmen aber auch zur Verbesserung des übrigen ÖPNV eingesetzt werden. Dabei wurde eine Größenordnung von rund 30% der Gesamtsumme der Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG als noch gesetzeskonform angenommen. Analog zum Saarland können in Bremen rund 2 Mio € aus RegMitteln für die Schülerausgleichszahlungen geleistet werden, ohne dass dadurch die wesentlichen Projekte und Maßnahmen, die aus Regionalisierungsmitteln finanziert werden, gefährdet werden.
5u	Ausgabenreduzierungen im Sachhaushalt der Stadt Bremerhaven		320	320	320	Reduzierung des Zuschusses für das Freibad Grünhöfe um 170.000 Euro sowie die Kürzung der Zuschüsse an das Stadttheater Bremerhaven um 150.000 Euro durch Einnahmeerhöhung (Preiserhöhungen). Die Kürzungen wirken in den Folgejahren fort.
6	Investitionsausgaben	13.200	33.400	55.400	27.800	
6b	Reduzierung von Investitionszuschüssen in der Stadt Bremerhaven	3.700	3.700	3.700	3.700	Im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2014 / 2015 wurden die Investitionszuschüsse an den Wirtschaftsbetrieb "Seestadt Immobilien" sowie Investitionen im Friedhofsbereich dauerhaft abgesenkt.

Nr.	Bezeichnung der Maßnahme	Strukturelle Entlastung in T€ im Jahr ...				Kurzbeschreibung der Maßnahme
		2017	2018	2019	2020	
6c	Baustandards im Straßenbau	200	200	200		Durch diverse Einzelmaßnahmen (Reduzierung von Verkehrsflächen in Wohn- und Sammelstraßen, Senkung des Unterhaltsaufwandes für Straßenbegleitgrün, Verzicht auf den nachträglichen Einbau von Grantbausteinen etc.) wurden im Straßenbau entsprechende Minderausgaben realisiert. Bei den Maßnahmen des Amtes für Straßen und Verkehr wird die vorgegebene Reduzierung von Baustandards (Betonborde, keine kostenintensiven Pflastermaterialien sondern einheitliche Betonsteinpflaster etc.) weitgehend umgesetzt. Die Einsparungen für 2020 lassen sich für das Amt für Straßen und Verkehr nicht monetarisieren.
6d	Reduzierung der Zuweisungen und Zuschüsse an Sondervermögen		20.000	30.000		Für die Haushaltsjahre 2018 und 2019 sind weitere Konsolidierungsbeiträge der Sondervermögen vorgesehen, die in Form zurückgeführter Mittel als Mehreinnahmen die Haushalte entlasten sollen. Im Jahr 2018 mussten diese Abführungen in einem um 30 Mio. € und 2019 um 20 Mio. € geringeren Umfang als geplant in Anspruch genommen werden.
6e	Unterlassung investiver Maßnahmen im Kulturbereich		100	100	100	Geplante Investitionsvorhaben im Kulturbereich werden in der genannten Höhe unterlassen. Die Umsetzung erfolgt im Zuge der Haushaltsaufstellung 2018/19.
6f	Konzentration von Investitionen in kommunalen Kliniken	9.300	9.400	21.400	24.000	Auf einen Neubau der Somatik im Klinikum Bremen-Ost wird verzichtet zugunsten von Maßnahmen mit erheblich geringerem investiven Mitteleinsatz, z.B. für die Optimierung der Stationsgrößen. Nicht benötigte investive Mittel ergeben entsprechend der ursprünglichen Maßnahmenplanung Entlastungsbeträge, die zwischen 9 Mio. € und 24 Mio. € in den Einzeljahren schwanken.
7	Aggregatübergreifende Maßnahmen	40.820	41.060	41.660	42.480	

Nr.	Bezeichnung der Maßnahme	Strukturelle Entlastung in T€ im Jahr ...				Kurzbeschreibung der Maßnahme
		2017	2018	2019	2020	
7b	Ergebnisbeiträge aus Sanierungsprojekten im Gesundheitsbereich	38.500	38.500	38.500	38.500	Durch Projekte des Zukunftsplanes 2017, unter anderem zur Verweildauer kürzung und Sachkostenreduktion sowie Personalabbau in der Verwaltung, werden die genannten Effekte realisiert und in den Jahren 2018-20 verstetigt. Allerdings sind inzwischen gegenläufige Effekte eingetreten (siehe Kommentar zu 7f), die die Effekte aus dem Zukunftsplan 2017 teilweise aufzehren.
7c	Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Bremerhaven	2.280	2.280	2.280	2.280	Reduzierung der Planansätze der Personalausgaben im Haushaltsaufstellungsverfahren 2016 / 2017 um 1,5 %; Reduzierung von Personalkostenbudgets bei Fluktuation; zeitverzögerte Anpassung der Besoldungs- und Beamtenversorgungsbezüge; befristete Übertragung der Postdienstleistungen auf Performa Nord. Die Wirkung setzt sich in den Folgejahren fort.

Nr.	Bezeichnung der Maßnahme	Strukturelle Entlastung in T€ im Jahr ...				Kurzbeschreibung der Maßnahme
		2017	2018	2019	2020	
7d	Einrichtung einer Jugendberufsagentur	20	140	440	850	<p>Im Rahmen der Jugendberufsagentur sollen junge Menschen unter 25 Jahren mit Wohnsitz im Land Bremen zu einem Berufsabschluss geführt werden. Dafür werden an der Nahtstelle Schule-Beruf Ressourcen gebündelt und zusätzliche eingesetzt. Die dreijährige Organisationsentwicklungsphase der Jugendberufsagentur endete plangemäß am 30.04.2018. Seitdem hat die Partnerschaft ihre Vermittlungs- und Matchingprozesse weiter überarbeitet und intensiviert sowie ausgeweitet. Seit Oktober 2018 wird eine begleitende Evaluation der Jugendberufsagentur Bremen-Bremerhaven durchgeführt, die im Oktober 2020 beendet wurde. Diese hat auch die unterstellten Annahmen der Wirkungsanalyse untersucht. Hierbei waren auch die Entwicklungen bei den vermehrten Zugängen von jungen Geflüchteten und die Veränderungen im Übergangssystem zu berücksichtigen. Die Empfehlung der Evaluation ist, die bisherige Wirkungsanalyse umfassend zu überarbeiten und ein Berichtssystem zum Monitoring aufzustellen, welches sich auf den Output der JBA Partner konzentriert und nicht im Bereich Outcome und Impact berichtet. Weitere Empfehlungen der Evaluation werden in 2021 umgesetzt. Die Jugendberufsagentur und Ausbildungsgarantie (Ziffer 7e) stehen im engen Kontext. Vor diesem Hintergrund wird die Annahme unterstellt, dass die in der Senatsvorlage „Jugendberufsagentur“ vom 02.08.16 im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dargestellten Einsparungen im Übergangssystem und bei der KdU jeweils hälftig auf die Ausbildungsgarantie und.</p>

Nr.	Bezeichnung der Maßnahme	Strukturelle Entlastung in T€ im Jahr ...				Kurzbeschreibung der Maßnahme
		2017	2018	2019	2020	
7e	Ausbildungs-garantie (u.a.) zur Reduktion der Übergangssys-teme	20	140	440	850	Mit der Ausbildungs-garantie hat sich der Senat ein eigenes Förderinstru-ment für das politische Ziel, das er mit dem Reformvorhaben Jugend-berufsagentur auf den Weg gebracht hat, geschaffen. Mit der Ausbil-dungs-garantie wird das Ziel verfolgt, die Zahl junger Menschen mit abge-schlossener Berufsausbildung zu er-höhen. Damit verbunden ist ein Ab-bau von Plätzen im schulischen Übergangssystem, die Schaffung neuer Aus-bildungsverhältnisse sowie die Verhinderung von Aus-bildungs-abbrüchen. Zudem wird einem lang-fristigen Transferleistungsbezug vor-gegeben und die Integration in existenzsichernde Arbeitsverhältnisse ermöglicht. Die Maßnahmen der Ausbildungs-garantie stehen im en-gen Kontext zur Jugendberufsagen-tur (Ziffer 7d). Vor diesem Hinter-grund wird die Annahme unterstellt, dass die in der Senatsvorlage „Ju-gendberufsagentur“ vom 02.08.16 im Rahmen der Wirtschaftlichkeits-untersuchung dargestellten Einspa-rungen im Übergangssystem und bei der KdU jeweils hälftig auf die Aus-bildungs-garantie und Jugendberufs-agentur entfallen. Die Ausbildungs-garantie wird weiterhin plangemäß umgesetzt und generiert zusätzliche Ausbildungs-plätze und Unterstüt-zungsmaßnahmen, um junge Men-schen im Übergang in Ausbildung so-wie während der Ausbildung zu be-gleiten.

Nr.	Bezeichnung der Maßnahme	Strukturelle Entlastung in T€ im Jahr ...				Kurzbeschreibung der Maßnahme
		2017	2018	2019	2020	
7f	Ergebnisbeiträge aus weiteren Sanierungsprojekten im Gesundheitsbereich				0	<p>Der mit dem Zukunftsplan 2017 eingeschlagene Konsolidierungskurs soll weiter verfolgt werden. Deshalb wurde ein Sanierungskonzept (Handlungsstrang 1, Handlungsstrang 2, Organisationskonzept, Digitalisierung) entwickelt. Durch Projekte des Handlungsstrang 1 sollten ab 2019 weitere positive Ergebniseffekte durch Maßnahmen zur Erlös- und Kostenoptimierung erzielt werden. Für 2019 sollte gemäß Wirtschaftsplanung ein Betrag von 10,9 Mio. € erreicht werden. Der Verlauf des Jahres 2019 hat gezeigt, dass der Betrag insbesondere durch erhebliche Leistungsverfehlungen aufgrund der allgemeinen Krankenhausentwicklung nicht erzielt werden konnte. Aufgrund der Vorgaben nach der Pflegepersonaluntergrenzenverordnung (PPUGV) sind Betten- und Stationssperrungen sowie Reduzierungen im OP-Bereich aufgrund von fehlendem Personal erfolgt sowie Leistungsrückgänge aufgrund von zunehmender Ambulantisierung eingetreten. Für 2020 wird die PPUGV auf weitere Bereiche ausgeweitet. Deshalb hat die GeNo geringere Leistungsmenge als bisher in der Mittelfristplanung angenommen geplant. Allerdings plante die GeNo kostenseitig Einsparungen bei den Materialkosten durch Optimierung des Einkaufs und der Bestandführung sowie Senkung der Leiharbeitskosten, die zusammen zu einem Ergebniseffekt in 2020 von 7 Mio. € führen sollten. Aufgrund der coronabedingten Behandlungseinschränkungen konnten sowohl die geplanten Fallzahlen als auch die geplanten Casemixpunkte nicht vollumfänglich erbracht werden. Zudem sind Kostensteigerungen durch erhöhtem Reinigungsaufwand und höherem Aufwand für medizini-</p>

Nr.	Bezeichnung der Maßnahme	Strukturelle Entlastung in T€ im Jahr ...				Kurzbeschreibung der Maßnahme
		2017	2018	2019	2020	
						<p>schen Bedarf erfolgt. Die Ausgleichszahlungen nach dem COVID 19-Krankenhausentlastungsgesetz haben die daraus entstandenen Ergebnismehrbelastungen nicht ausgleichen können. Zudem wurden die gesetzten Ziele beim Personalaufwand und den Leiharbeitskosten nicht nur coronabedingt, sondern auch aufgrund einer verfehlten Personalsteuerung, nicht erreicht. Diese Entwicklung hat positive Effekte aus anderen Sanierungsmaßnahmen vollständig aufgezehrt, so dass letztlich kein positiver Sanierungsbeitrag in 2020 erzielt wurde. Die Geschäftsführung der GeNo hat deshalb ein neues Sanierungskonzept vorgelegt, das ab 2024 zu einem positiven Betriebsergebnis führen soll.</p>
	Insgesamt	435.316	442.836	504.251	483.051	

Legende					Gegenüber dem vorherigen Bericht veränderte Werte
---------	--	--	--	--	---

5. Erneute Prüfung auf Vorliegen einer drohenden Haushaltsnotlage

Mit diesem Bericht schließt die Freie Hansestadt Bremen nach dem Sanierungsprogramm 2012-2016 auch dessen Verlängerung 2017-2020 ab. Gemäß den gesetzlichen Vorgaben und Vereinbarungen zu den Konsolidierungshilfen bzw. zu den Sanierungsprogrammen hat die Freie Hansestadt Bremen das Ziel verfolgt, die außerordentlich hohen Ausgangswerte des Finanzierungssaldos bzw. der Nettokreditaufnahme kontinuierlich abzubauen. Die jährlichen Mindest-Abbauschritte betragen 125 Mio. €, sie waren in Relation zum Haushaltsvolumen enorm hoch. Der geforderte Abbaupfad war infolgedessen sehr ehrgeizig und er verlief sehr steil.

Der vereinbarte Sanierungspfad wurde in den Jahren 2012-2019 durchgehend eingehalten. Die Sanierungsmaßnahmen haben sich dabei stets als hinreichend erwiesen. Unter Berücksichtigung des Sondereffektes bzw. der besonderen Ausnahmesituation der COVID-19-Pandemie und ihrer Bekämpfung gilt dies auch für das Jahr 2020. Mithin konnten die vereinbarten Vorgaben beider Sanierungsprogramme erfüllt werden.

Gemäß § 5 Abs. 4 Stabilitätsratsgesetz prüft der Stabilitätsrat nach Abschluss des Sanierungsprogramms die Haushaltslage des Bundes oder des Landes. Für den Fall, dass auch bei vollständiger Umsetzung des vereinbarten Sanierungsprogramms weiterhin eine Haushaltsnotlage droht, wird ein neues Sanierungsprogramm zwischen dem Stabilitätsrat und dem Bund oder dem Land vereinbart.

Am 18. Dezember 2020 hat der Stabilitätsrat zur Haushaltsüberwachung gemäß § 3 Stabilitätsratsgesetz u.a. festgestellt:

*„Weiterhin auffällig sind die Kennziffern von Bremen und Saarland. Beide Länder befinden sich bis einschließlich 2020 im Sanierungsverfahren. Der Stabilitätsrat beauftragt den Evaluationsausschuss, im Frühjahr 2021 **auch unter Berücksichtigung der pandemie-bedingten Ausnahmesituation** zu prüfen und dem Stabilitätsrat zu seiner nächsten Sitzung zu berichten, ob für Bremen und das Saarland weiterhin eine Haushaltsnotlage droht.“*

Insofern hat der Stabilitätsrat bereits auf die Notwendigkeit einer expliziten Berücksichtigung der pandemiebedingten Ausnahmesituation im Rahmen der Prüfung hingewiesen.

Obwohl das Jahr 2020 beim Bund und in allen Ländern von den pandemiebedingten Haushaltsbelastungen massiv geprägt war, gelang es der Freien Hansestadt Bremen im Jahr 2020 die für dieses Jahr geltenden Verpflichtungen im Sinne des SanG einzuhalten. Bereinigt um die pandemiebedingten Effekte schneidet die Freie Hansestadt Bremen im Jahr 2020 sogar deutlich besser ab als nach den Verwaltungsvereinbarungen zu den Konsolidierungshilfen und zu den Sanierungsprogrammen gefordert war. Damit wurde das Ziel des strukturellen Haushaltsausgleichs im Jahr 2020 erreicht.

Trotzdem weisen die Kennzahlen vom Dezember 2020 weiterhin auf eine drohende Haushaltsnotlage hin. Zunächst ist zwar festzustellen, dass die im Rahmen der Haushaltsüberwachung im Dezember 2020 zur Verfügung stehenden Kennziffern für den Zeitraum der Finanzplanung weder beim strukturellen Finanzierungssaldo noch bei der Kreditfinanzierungsquote

Schwellenwertüberschreitungen aufweisen. Danach ergibt sich für die Freie Hansestadt Bremen im Finanzplanungszeitraum insgesamt keine Auffälligkeit.

Jedoch sind die im Dezember 2020 vorgelegten Kennzahlen für den Zeitraum der „aktuellen Haushaltslage“ als auffällig einzustufen. Hierzu sind gleichwohl folgende Gesichtspunkte zu berücksichtigen:

Zum einen umfasst der Zeitraum der „aktuellen Haushaltslage“ aus der Kennziffernanalyse des vergangenen Jahres die Jahre 2018 bis 2020. Somit fallen zwei der hier erfassten drei Jahre noch in den Zeitraum des sehr steilen Abbaupfades, bei dem die Konsolidierungshilfen nicht als Einnahmen angerechnet werden durften. Obwohl sich die Haushaltslage Bremens anforderungsgerecht kontinuierlich verbessert hat, lagen die Schwellenwerte in beiden Jahren unterhalb der Werte, die sich bei Einhaltung der Obergrenzen ergeben haben. Damit beschreiben die Kennziffern der Jahre 2018 und 2019 die Situation während der letzten Jahre des planmäßig absolvierten Konsolidierungspfades. Sie stellen aber keine geeignete Grundlage dar, um aus ihnen Hinweise auf eine zukünftig drohende Haushaltsnotlage ableiten zu können.

Zum anderen begründen auch die für das Jahr 2020 ausgewiesenen Planwerte für Bremen nicht die Vermutung einer zukünftig drohenden Haushaltsnotlage. Die für das Jahr 2020 zu erwartenden finanzstatistischen Verzerrungen waren bereits Gegenstand der Beratungen im Stabilitätsrat. Der Stabilitätsrat hat dazu am 18. Dezember 2020 festgestellt:

„Bei der Beurteilung von Kennziffern und Projektion der Länder ist zu berücksichtigen, dass die haushälterischen Vorgehensweisen bei der Bewältigung der Folgen der COVID-19-Pandemie merklich divergieren. (...) Nach alledem sind sowohl die Länderdurchschnitte als auch die daraus abgeleiteten Schwellenwerte aller Kennziffern über- bzw. unterzeichnet. Vergleichbarkeit und Aussagekraft der Kennziffern werden dadurch eingeschränkt, dürften sich aber wieder erhöhen, sobald im Kennziffernsystem die aktuellen Maßnahmen der Länder mit Ist-Zahlen unterlegt sind.“

Insofern ist festzuhalten, dass der Stabilitätsrat die Auffassung vertritt, dass die Aussagekraft der Kennzahlen und Schwellenwerte, die zur Prüfung einer drohenden Haushaltsnotlage herangezogen werden, eingeschränkt ist. Anzumerken ist, dass den dabei betrachteten Kennzahlen bereits eindeutig eine weitere, deutliche Verbesserung der bremischen Werte in den Ist-Werten zu entnehmen war, zumindest mit Blick auf die aktuelle Haushaltslage. Jedoch lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt aufgrund der Folgen der Pandemie die Soll- und Plan-Werte im Ländervergleich nicht hinreichend beurteilen. Ursache sind die nur grob einschätzbaren finanzwirtschaftlichen Erfordernisse der Pandemiebekämpfung sowie die unterschiedlichen haushaltstechnischen Herangehensweisen der Länder, diese abzubilden.

Die vorliegenden Zahlen für das Jahr 2020 stützen aber dennoch die Einschätzung, dass die Freie Hansestadt Bremen trotz dieser Verzerrungen im Ist des Jahres 2020 unterhalb der unveränderten Schwellenwerte liegen könnte. Für Bremen ergibt sich voraussichtlich für die Kennziffer „Finanzierungssaldo“ ein Wert von -739 € je Einwohner. Damit deuten die vorläufigen Zahlen zumindest bei Beibehaltung der Schwellenwerte aus dem Herbst 2020 darauf hin, dass im Ist des Jahres 2020 die Freie Hansestadt Bremen gemessen am Finanzierungssaldo unauffällig ist.

Im Rahmen einer Prüfung, inwieweit eine drohende Haushaltsnotlage vorliegt, erscheint zudem eine Einbeziehung der Corona-Extrahaushalte in den Ländervergleich unabdingbar.

In Hinblick auf die Ergebnisse der ausstehenden Neuberechnung der Werte der Kennzahl „Finanzierungssaldo“ wird auf die nachfolgenden Faktoren hingewiesen:

Der negative Finanzierungssaldo ist hauptsächlich auf die verfassungsrechtlich zulässige Kreditfinanzierung der Konjunkturbereinigung, insbesondere der Steuerabweichungskomponente zurückzuführen. Daher handelt es sich nicht um ein strukturell (dauerhaft) wirkendes Defizit, sondern um eine temporäre und symmetrisch wirkende konjunkturelle Maßnahme. Gleiches gilt für coronabedingte Ausgaben, die ebenfalls verfassungsrechtlich zulässig und geboten sind. Sie unterliegen einem Tilgungsplan. Mithin ist dieser Sachverhalt im Rahmen einer qualifizierten Überprüfung zu berücksichtigen.

Ferner wirkt sich die Bereinigung um die letzte Rate der Konsolidierungshilfen in Höhe von 100 Mio. € für Bremen negativ auf den Finanzierungssaldo aus, da sie bei der Berechnung der Kennzahl „Struktureller Finanzierungssaldo“ in Abgrenzung des Stabilitätsrates von den bereinigten Einnahmen abgesetzt wird.

Mit Blick auf die Mittelfristprojektion, die nach derzeitigem Stand für die Freie Hansestadt Bremen erwartungsgemäß auffällige Werte zeigt, ist darauf hinzuweisen, dass diese wie auch die Kennziffernanalyse nur der Auslöser für eine Prüfung durch den Stabilitätsrat ist, diese Prüfung aber nicht ersetzen kann. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Aussagekraft der Standardprojektion stark eingeschränkt ist. So hat der Stabilitätsrat bereits in seinem Beschluss vom 28.04.2010 zum Verfahren der Mittelfristprojektion festgestellt:

„Die Standardprojektion stellt eine stark vereinfachte, modellhafte Abschätzung der Haushaltssituation, keine Prognose der zukünftigen Entwicklung dar. Ob tatsächlich eine der drohenden Haushaltsnotlage entsprechende Entwicklung im Rahmen der Projektion besteht, kann mit der nur auf die Kennziffer Schuldenstand abzielenden Standardprojektion nicht abschließend beurteilt werden. Daher ist anschließend eine qualitative Bewertung der Ergebnisse durch den Stabilitätsrat vorzunehmen.“

Bezogen auf die Freie Hansestadt Bremen ist festzuhalten, dass die allein auf die Kennziffer „Schuldenstand“ abzielende Standardprojektion keinen neuen Erkenntnisgewinn bietet. Da die Kennziffer „Schuldenstand“ aufgrund der hohen Bremer Altschuldenbelastung drastisch überhöht und auffällig ist, trifft dies erwartungsgemäß auch auf die Standardprojektion zu. Die Prüfung auf Vorliegen einer drohenden Haushaltsnotlage erfordert daher eine über den Schuldenstand hinausgehende Beurteilung. Für eine solche Gesamtbeurteilung ist insbesondere das Zusammenwirken mit den weiteren Stabilitätsberichts-Kennziffern in den Blick zu nehmen. Hierbei sind die oben bereits genannten, gegenwärtigen Umstände zu berücksichtigen, sodass auch die Feststellungen der Mittelfristprojektion nicht zu einem anderen Ergebnis führen können.

Grundsätzlich gilt zudem, dass gemäß § 4 Abs. 3 Stabilitätsratsgesetz alle relevanten Bereiche des betroffenen Haushaltes umfassend in die Prüfung einzubeziehen sind. Darunter zu fassen sind auch die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die künftigen Haushalte Bremens. Wie schon in Abschnitt 2 dargelegt, hat die Bremische Bürgerschaft für den Haushalt 2020 und

2021 vor diesem Hintergrund eine außergewöhnliche Notsituation gemäß Art. 131a Abs. 3 der Landesverfassung festgestellt.

Vor diesem Hintergrund ist aus Sicht des Senats, auch unabhängig von der eingangs erwähnten, aktuell unzureichenden Vergleichbarkeit der Kennzahlen, ein neuerliches Sanierungsprogramm nicht zielführend. Weder ließe die gegenwärtige Unsicherheit über die Haushaltsentwicklung es zu, präzise Sanierungsziele zu vereinbaren, noch könnten Erwartungen an Eigenbeiträge in Form von Sanierungsmaßnahmen gegenwärtig erfüllt oder erfolgreich kommuniziert werden. Die pandemiebedingte massive Verschlechterung der finanzwirtschaftlichen Lage kann nicht durch isoliertes Handeln eines Landes kompensiert werden. Im Gegenteil würde eine Reduktion staatlichen Handelns den Infektionsschutz wie auch die Wirtschaftslage zusätzlich gefährden. Die gemeinsamen Verabredungen von Bund und Ländern, die die Bundesrepublik bisher im internationalen Vergleich erfolgreich durch die Pandemie geführt haben, erfordern vielmehr eine Ausweitung gesamtstaatlicher Maßnahmen, von denen die Freie Hansestadt Bremen ihren Anteil wahrzunehmen hat.

Aus Sicht der Freien Hansestadt Bremen ist ihre Haushaltslage im Ländervergleich im Sinne des Stabilitätsratsgesetzes nach Bewältigung dieser besonderen Ausnahmesituation neu zu beurteilen.

Der Senat ist seinerseits bestrebt, nach Bewältigung der COVID-19-Pandemie – unter Fortführung von Eigenanstrengungen, mithilfe der Sanierungshilfen und unter der Voraussetzung dies ermöglichender externer Rahmenbedingungen (Wirtschaftslage, Zinskonditionen und verantwortliches Handeln des Bundesgesetzgebers betreffend die Finanzausstattung von Ländern und Kommunen) – in den Kennzahlen zur aktuellen Haushaltslage künftig keine drohende Haushaltsnotlage mehr auszuweisen.

Schließlich ist der Senat entschlossen, im Rahmen des 2020 begonnenen, mit dem Bundesministerium der Finanzen durchzuführenden Sanierungsverfahrens nach SanG zur Bewältigung des Altschuldenproblems und damit zu einer nachhaltigen Sanierung der bremischen Haushalte durch Einstieg in die Altschuldentilgung beizutragen.

Anhang-Tabellen

Anh.-Tabelle 1: Zugrundeliegende Haushaltsdaten (nur Kernhaushalt)

Stadtstaat Bremen; in Mio. €

	Ist			
	2017	2018	2019	2020
Steuerabhängige Einnahmen	4.066	4.369	4.453	4.233
- darunter SoBEZ	60	60	60	60
Sanierungshilfen				400
Sonstige Einnahmen	1.125	1.064	1.215	1.554
- Veräußerungserlöse	0	0	0	0
Bereinigte Einnahmen	5.191	5.433	5.669	6.187
Personalausgaben	1.657	1.726	1.830	1.929
Sozialleistungsausgaben	1.122	1.119	1.147	1.178
Sonstige konsumtive Ausgaben	1.532	1.581	1.671	2.210
Zinsausgaben	613	608	622	603
Investitionsausgaben	584	646	606	672
Bereinigte Ausgaben	5.509	5.680	5.876	6.592
<hr/>				
Finanzierungssaldo	-317	-248	-206	-404
+ Saldo der Rücklagenbewegung	-388	-154	-62	-30
+ Konsolidierungshilfen	300	300	300	100
Nettokreditaufnahme (Kernhh.)	406	102	-31	335

Anh.-Tabelle 2: Zugrundeliegende Haushaltsdaten (Kernhaushalt einschl. BKF)
 Stadtstaat Bremen; in Mio. €

	Ist			
	2017	2018	2019	2020
Steuerabhängige Einnahmen	4.066	4.369	4.453	--
- darunter SoBEZ	60	60	60	--
Sanierungshilfen				--
Sonstige Einnahmen	1.125	1.064	1.215	--
- Veräußerungserlöse	0	0	0	--
Bereinigte Einnahmen	5.191	5.433	5.669	--
Personalausgaben	1.657	1.726	1.830	--
Sozialleistungsausgaben	1.122	1.119	1.147	--
Sonstige konsumtive Ausgaben	1.532	1.581	1.671	--
Zinsausgaben	613	608	622	--
Investitionsausgaben	515	581	539	--
Bereinigte Ausgaben	5.440	5.615	5.809	--
Finanzierungssaldo	-249	-183	-139	--
+ Saldo der Rücklagenbewegung	-388	-154	-62	--
+ Konsolidierungshilfen	300	300	300	--
Nettokreditaufnahme (Kernhh. + BKF)	337	37	-99	--

Herausgeber:

Der Senator für Finanzen
Rudolf-Hilferding-Platz 1
28195 Bremen

Telefon: (0421) 361-4072
Fax: (0421) 496-2965
Mail: office@finanzen.bremen.de

Hinweise: Diese Veröffentlichung steht auf der Internetseite des Senators für Finanzen als PDF-Dokument zur Verfügung. Außerdem werden die Einzeldatensätze der kameralen Haushaltsdaten im Transparenzportal Bremen (www.transparenz.bremen.de) veröffentlicht.

**Beschluss des Stabilitätsrates zum Sanierungsverfahren nach
§ 5 Stabilitätsratsgesetz**

Saarland

Der Stabilitätsrat nimmt den vom Saarland zum 30. April 2021 vorgelegten Sanierungsbericht zur Kenntnis.

Er stellt fest, dass das Saarland das für die Jahre 2017 bis 2020 vereinbarte Sanierungsprogramm umgesetzt hat.

Die Sanierungsmaßnahmen wurden im Wesentlichen durchgeführt. Allerdings haben die Konsolidierungsbemühungen des Saarlandes am Ende des Sanierungszeitraums in einigen Bereichen nachgelassen.

Das Saarland hat die Obergrenzen der Nettokreditaufnahme von 2017 bis 2019 durchgehend eingehalten. In den Jahren 2018 und 2019 hat das Land jeweils eine Nettotilgung vorgenommen und hierdurch mit dem Abbau seiner Altschulden begonnen. Dazu hat neben der Umsetzung der im Sanierungsbericht des Landes dargestellten Maßnahmen das gesamtwirtschaftliche Umfeld mit einem niedrigen Zinsniveau, einem stetigen Wirtschaftswachstum und überproportionalen Steuerzuwächsen beigetragen. Der Stabilitätsrat betont, dass die Sanierungserfolge den saarländischen Landeshaushalt gestärkt und seine Resilienz erhöht haben.

Der Stabilitätsrat stellt fest, dass die vorgegebene Obergrenze im Jahr 2020 aufgrund der finanziellen Belastung des Landeshaushalts durch die Folgen der COVID-19-Pandemie verfehlt wurde. Vor dem Hintergrund dieser besonderen Ausnahmesituation hält er diese Verfehlung gemäß § 4 Absatz 3 der Vereinbarung zum Sanierungsprogramm für zulässig.

Der Stabilitätsrat mahnt an, dass trotz der Sanierungserfolge die finanzielle Situation des Saarlandes weiterhin angespannt ist. Insgesamt weist das Kennziffersystem wegen der Zahlen für die Jahre 2018 bis 2020 auf eine drohende Haushaltsnotlage hin. Für den Finanzplanungszeitraum 2021 bis 2024 sowie die Standardprojektion zur mittelfristigen Haushaltsüberwachung bestehen keine Auffälligkeiten.

Der Stabilitätsrat kommt bei der nach Abschluss des Sanierungsprogramms gemäß § 5 Absatz 4 Stabilitätsratsgesetz vorzunehmenden Prüfung der Haushaltslage des Saar-

landes zum Ergebnis, dass die Indikation einer drohenden Haushaltsnotlage durch hinreichende Argumente entkräftet wird. Dazu zählen insbesondere die Haushaltsverbesserungen durch die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020 sowie die pandemiebedingte eingeschränkte Aussagekraft der Kennziffern im Jahr 2020.

Vor diesem Hintergrund stellt der Stabilitätsrat fest, dass das Sanierungsverfahren abgeschlossen wurde und aktuell im Saarland keine Haushaltsnotlage mehr droht.

Der Stabilitätsrat unterstreicht, dass in den nächsten Jahren weiterhin erhebliche Anstrengungen notwendig sind, um angesichts der hohen Pro-Kopf-Verschuldung, der Tilgung der Notlagenkredite sowie der demografischen Entwicklung eine erneute Auffälligkeit im Rahmen der jährlichen Haushaltsüberwachung zu vermeiden und die Vorgaben der Landesschuldenbremse und des Sanierungshilfengesetzes einhalten zu können. Er empfiehlt dem Saarland daher, die Sanierung des Haushalts weiterhin konsequent im Blick zu behalten und nach Überwindung der unmittelbaren Folgen der Pandemie die Konsolidierungsanstrengungen verstärkt wiederaufzunehmen.

Sanierungsprogramm 2017 bis 2020 des Saarlandes
(Sanierungsbericht April 2021)
Bewertung durch den Evaluationsausschuss

1. Aktualisiertes Sanierungsprogramm

<i>in Mio. Euro</i>	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Obergrenze der Nettokreditaufnahme		791	712	646	359	218	37	-43	-31	-50
bereinigte Ausgaben	3.897	4.005	3.940	4.064	4.005	4.140	4.296	4.331	4.507	5.539
bereinigte Einnahmen	3.206	3.320	3.448	3.567	3.756	3.989	4.276	4.393	4.589	5.399
Nettokreditaufnahme	693	688	492	497	251	150	19	-62	-34	186
Abstand zur Obergrenze der NKA		103	220	149	108	67	18	19	3	-236

Geringe Abweichungen bei den Zahlen durch Rundungsdifferenzen möglich.

2011-2020: Ist-Werte.

Die bereinigten Einnahmen im Jahr 2020 enthalten auch die Abschlussrate der Konsolidierungshilfen in Höhe von rund 87 Mio. Euro.

2. Einhaltung der Obergrenze im Jahr 2020

- Das Saarland hatte im ursprünglichen Doppelhaushalt 2019/2020 vom 12. Dezember 2018 für das Jahr 2020 eine Nettotilgung von 80 Mio. Euro veranschlagt. Im Zuge der COVID-19-Pandemie hat das Land ein Sondervermögen „Pandemie“ mit eigener Kreditermächtigung eingerichtet und für das Jahr 2020 einen Nachtragshaushalt mit einer Nettokreditaufnahme von insgesamt 1.097 Mio. Euro verabschiedet. Im Vollzug wurde das Haushaltsjahr 2020 mit einer Nettokreditaufnahme in Höhe von 186 Mio. Euro abgeschlossen. Damit lag das Ist-Ergebnis um 861 Mio. Euro unter dem angepassten Planansatz.
- Im Jahr 2020 war gemäß der Vereinbarung über die Verlängerung des Sanierungsprogramms in Anlehnung an das Sanierungshilfengesetz eine haushaltsmäßige Tilgung in Höhe von mindestens einem Achtel der gewährten Sanierungshilfen (50 Mio. Euro) zu leisten. Diese Tilgungsvorgabe wurde nicht eingehalten. Vielmehr kam es infolge der Nettokreditaufnahme zu einer Überschreitung der vereinbarten Obergrenze um 236 Mio. Euro.
- Die Ausgaben stiegen gegenüber dem Vorjahr insgesamt um 22,9 %. Die Investitionsausgaben, zu denen auch Zuführungen an das Sondervermögen Zukunftsinitiative II zählen, erhöhten sich um 75,9 % und die konsumtiven Ausgaben um 32,1 %. Die Personalausgaben nahmen um 3,9 % zu, während die Zinsausgaben um 10,3 % zurückgingen. Die Einnahmen erhöhten sich gegenüber 2019 um 17,7 %, bei einem Zuwachs

der sonstigen Einnahmen um 116,2 %, der im Wesentlichen auf durchlaufende Bundeszuweisungen zur Bewältigung der Pandemiefolgen zurückzuführen ist. Zusätzlich profitierten die Einnahmen im Jahr 2020 von der Restrate der Konsolidierungshilfen und den neuen Sanierungshilfen. Die Steuereinnahmen sanken hingegen geringfügig um 0,3 %.

- Im Jahr 2020 erfolgte zum zweiten Mal im Sanierungszeitraum ein Rücklagenaufbau in Höhe von netto 46 Mio. Euro.

3. Umsetzung der im Sanierungsprogramm angekündigten Maßnahmen

- Das Saarland hatte in seinem Sanierungsprogramm ursprünglich angekündigt, im Jahr 2020 durch entsprechende Maßnahmen ein Konsolidierungsvolumen in Höhe von 540 Mio. Euro zu erreichen. Dieses Ziel wurde um 62 Mio. Euro unterschritten.
- Dieser Rückgang ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass auf eine Entnahme aus der Versorgungsrücklage verzichtet wurde. Im Personalbereich konnten die Einsparungen bei der abgesenkten und zeitversetzten Übertragung des Tarifergebnisses auf Beamte und Versorgungsempfänger, bei der Absenkung der Eingangsbesoldung und bei der Personaleinsparquote nicht in geplanter Höhe umgesetzt werden. Geringere Entlastungswirkungen wurden auch bei der Zentralisierung des Liegenschafts- und Energiemanagements, beim Defizitabbau der Landesbetriebe im Bereich Umwelt und Verbraucherschutz, bei der Neukalkulation des Wohngeldes und beim Konsolidierungsbeitrag der Landesgesellschaften erzielt.
- Bei einzelnen Maßnahmen konnten im Haushaltsjahr 2020 jedoch im Gegenzug auch höhere Entlastungswirkungen realisiert werden. Dazu zählen etwa Mehreinnahmen bei der Grunderwerbsteuer und den Erstattungen für unbegleitete minderjährige Ausländer sowie im Personalbereich bei der Kostendämpfungspauschale Beihilfe.

4. Ergebnis des verlängerten Sanierungsprogramms 2017 bis 2020

- Die ursprünglich über den Sanierungszeitraum angestrebten Konsolidierungsmaßnahmen wurden im Wesentlichen umgesetzt. Allerdings blieb das Entlastungsvolumen um 141 Mio. Euro hinter den Planungen von 2017 zurück. Ursächlich hierfür waren vor allem der Verzicht auf Entnahmen aus dem Sondervermögen Zukunftsinitiative und der Versorgungsrücklage sowie geringere Einnahmen aus der Grunderwerbsteuererhöhung. Aber auch im Personalbereich, bei der Kürzung von Sachkosten, Zuschüssen sowie im investiven Bereich konnten vereinzelt nicht alle geplanten Einsparungen realisiert werden. Bei anderen Maßnahmen wie den Erstattungen für unbegleitete minderjährige Ausländer und im Personalbereich konnten wiederum höhere Konsolidierungsbeiträge erzielt werden.
- Zum Ende des Sanierungszeitraums haben die Konsolidierungsbemühungen des Saarlandes nachgelassen. Dies betrifft u. a. Maßnahmen im Personalbereich und spiegelt

sich in höheren Zuwachsraten bei den Personalausgaben gegenüber der Planung im Jahr 2017 wider. Diese Entwicklung wurde durch die COVID-19-Pandemie verstärkt.

- Die Nettokreditaufnahme im Jahr 2017 betrug 19 Mio. Euro, während in den Jahren 2018 und 2019 jeweils Nettotilgungen in Höhe von 62 Mio. Euro und 34 Mio. Euro vorgenommen werden konnten. Die jeweilige Obergrenze der Nettokreditaufnahme wurde in diesen drei Jahren eingehalten.
- Im letzten Jahr des Sanierungszeitraums ergab sich aufgrund der COVID-19-Pandemie eine Nettokreditaufnahme in Höhe von 186 Mio. Euro. Die vorgegebene Obergrenze (Tilgung von 50 Mio. Euro) wurde damit im Jahr 2020 verfehlt.
- Gemäß § 4 Absatz 3 der Vereinbarung zum Sanierungsprogramm kann der Stabilitätsrat trotz einer Überschreitung des vereinbarten Sanierungspfades in begründeten Ausnahmefällen feststellen, dass die vom Land ergriffenen Maßnahmen ausreichend waren. Dabei obliegt es dem Land, besondere Ausnahmesituationen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite sowie das Ausmaß der Beeinträchtigung der Haushaltslage darzustellen.
- Der Stabilitätsrat hat bereits in seinem Beschluss vom 18. Dezember 2020 festgestellt, dass infolge der COVID-19-Pandemie eine besondere Ausnahmesituation gegeben ist. Eine Abweichung des Saarlandes von der Tilgungsvorgabe wäre grundsätzlich zulässig.
- Das Saarland ist seiner Obliegenheit nachgekommen und hat die finanziellen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf seinen Haushalt dargelegt. Das Land weist für das Jahr 2020 auf pandemiebedingte Ausgaben in Höhe von 261 Mio. Euro sowie kreditfinanzierte Steuermindereinnahmen in Höhe von 95 Mio. Euro hin. Bereinigt um diese Effekte, hätte das Saarland die Vorgaben nach eigener Darstellung eingehalten.
- Vor diesem Hintergrund ist der Evaluationsausschuss der Ansicht, dass die vom Saarland ergriffenen Sanierungsmaßnahmen trotz der Überschreitung der Obergrenze im Jahr 2020 ausreichend waren. Die Abweichung von der Tilgungsvorgabe ist daher zulässig.
- Trotz der erreichten Konsolidierungserfolge hat der Stabilitätsrat im Rahmen seiner regelmäßigen Überwachung der Haushalte von Bund und Ländern am 18. Dezember 2020 festgestellt, dass für das Saarland die Kennziffern weiterhin auffällig sind. Der Stabilitätsrat hat den Evaluationsausschuss daher beauftragt, im Frühjahr 2021 auch unter Berücksichtigung der pandemiebedingten Ausnahmesituation zu prüfen, ob im Saarland weiterhin eine Haushaltsnotlage droht.

5. Ergebnisse der Kennziffernanalyse zur Beurteilung der Haushaltslage sowie der Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung

Die Kennziffernanalyse ergibt gemäß Beschluss des Stabilitätsrates vom 18. Dezember 2020 für das Saarland folgendes Bild:

Saarland	Aktuelle Haushaltslage			Über- schreitung	Finanzplanung				Über- schreitung	
	Ist 2018	Ist 2019	Soll 2020		Entw urf 2021	Entw urf 2022	FPI 2023	FPL 2024		
(Struktureller) Finanzierungssaldo	€ je Einw .	-185	-176	-1.040	ja	-399	-281	115	161	nein
<i>Schwellenwert</i>		48	-37	-933		-983	-983	-983	-983	
<i>Länderdurchschnitt</i>		248	163	-733						
Kreditfinanzierungsquote	%	5,8%	6,4%	21,5%	ja	8,6%	5,8%	-1,0%	-1,9%	nein
<i>Schwellenwert</i>		3,6%	1,8%	23,2%		25,2%	25,2%	25,2%	25,2%	
<i>Länderdurchschnitt</i>		0,6%	-1,2%	20,2%						
Zins-Steuer-Quote	%	10,0%	8,5%	11,6%	ja	8,5%	8,3%	7,2%	7,0%	ja
<i>Schwellenwert</i>		5,2%	4,5%	4,9%		5,9%	5,9%	5,9%	5,9%	
<i>Länderdurchschnitt</i>		3,7%	3,2%	3,5%						
Schuldenstand	€ je Einw .	13.659	14.125	15.234	ja	15.633	15.894	15.829	15.728	ja
<i>Schwellenwert</i>		8.578	8.696	10.122		10.222	10.322	10.422	10.522	
<i>Länderdurchschnitt</i>		6.598	6.689	7.786						
Auffälligkeit im Zeitraum		ja				nein				
Ergebnis der Kennziffern		Die Kennziffern weisen auf eine drohende Haushaltsnotlage hin.								

Nachrichtlicher Ausweis:

Ergebnisse ohne die einnahmeseitige Berücksichtigung der Sanierungshilfen (400 Mio. €):

Finanzierungssaldo	€ je Einw .	-	-	-1.444		-804	-686	-290	-244
Kreditfinanzierungsquote	%	-	-	29,1%		16,4%	13,6%	7,4%	6,4%

- Im Zeitraum der aktuellen Haushaltslage überschreiten die Kennziffern Finanzierungssaldo, Zins-Steuer-Quote und Schuldenstand in jedem Jahr die Schwellenwerte. Die Kennziffer Kreditfinanzierungsquote liegt im Soll-Jahr 2020 unterhalb des Schwellenwertes, in den beiden Vorjahren überschreitet auch sie die Schwellenwerte. Der Zeitraum der aktuellen Haushaltslage ist damit weiterhin auffällig.
- Im Finanzplanungszeitraum 2021 bis 2024 überschreiten die Kennziffern Zins-Steuer-Quote und Schuldenstand in allen Jahren die festgelegten Schwellenwerte, wohingegen die Kennziffern Finanzierungssaldo und Kreditfinanzierungsquote immer unterhalb der Schwellenwerte liegen. Der Zeitraum der Finanzplanung ist demnach unauffällig.
- Insgesamt weist die Kennziffernanalyse aufgrund der Auffälligkeit des Zeitraums der aktuellen Haushaltslage noch auf eine drohende Haushaltsnotlage hin.

Standardprojektion Saarland	Zuwachsr ate	Schw ellenw ert	Länderdurchschnitt
2019-2026 %	-0,1%	1,3%	4,3%
2020-2027 %	-0,2%	-0,2%	2,8%
Ergebnis der Projektion	Eine Haushaltsnotlage droht nicht.		

- Bei der Standardprojektion unterschreitet die Ausgabenwachsr ate im Schätzzeitraum 2019 bis 2026 den zulässigen Schwellenwert, während die Ausgabenwachsr ate im Schätzzeitraum 2020 bis 2027 mit dem Schwellenwert identisch ist und somit keine Unterschreitung vorliegt. Die Standardprojektion weist daher im Ergebnis knapp nicht mehr auf eine drohende Haushaltsnotlage hin.

6. Prüfung einer drohenden Haushaltsnotlage

6.1 Argumentation des Saarlandes

- Das Saarland macht geltend, dass der Finanzplanungszeitraum unauffällig sei. Lediglich im Zeitraum der aktuellen Haushaltslage 2018 bis 2020 wiesen die Kennzahlen auf eine Auffälligkeit hin, die jedoch nicht zur Beantwortung der Frage geeignet sei, ob für das Saarland nach wie vor eine drohende Haushaltsnotlage vorläge.
- Die Jahre 2018 und 2019 befänden sich in einem Zeitraum des sehr steilen Abbaupfades und vor Inkrafttreten der neuen Bund-Länder-Finanzbeziehungen im Jahr 2020. Die Kennziffern dieser beiden Jahre stellten keine geeignete Grundlage dar, um aus ihnen Hinweise auf eine zukünftig drohende Haushaltsnotlage ableiten zu können.
- Für das Jahr 2020 führt das Saarland an, dass die ausgewiesenen Planwerte für das Land und den Länderdurchschnitt keine Beurteilung einer drohenden Haushaltsnotlage zuließen. So lägen zum einen finanzstatistische Verzerrungen vor, welche bereits im Stabilitätsrat beraten worden seien. Zudem stellt das Saarland in seinem Bericht dar, dass die Ist-Werte sich gegenüber den Soll-Werten deutlich verbessert hätten und unter Beibehaltung der Schwellenwerte vom Dezember 2020 beim Finanzierungssaldo und der Kreditfinanzierungsquote keine Überschreitung vorliegen würden. Zudem sei der negative Finanzierungssaldo hauptsächlich auf die verfassungsrechtlich zulässige Kreditfinanzierung der Konjunkturbereinigung, insbesondere die Steuerabweichungskomponente zurückzuführen und damit kein strukturelles und dauerhaft wirkendes Defizit.
- Das Saarland sieht sich im Ergebnis derzeit nicht in einer drohenden Haushaltsnotlage.

6.2 Überprüfung der Argumentation des Saarlandes

- Der Evaluationsausschuss folgt der Sichtweise des Saarlandes, dass die Überschreitungen der Schwellenwerte in den Jahren 2018 und 2019 keinen Hinweis auf zukünftige Überschreitungen geben können, da das Land sich seinerzeit noch im laufenden Sanierungsprozess befunden hat. Die durchgängige Einhaltung des Sanierungspfades bis

2019, ausgehend von einem Defizit in Höhe von 1.248 Mio. Euro im Jahr 2010, stellt trotz der allgemein guten finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen eine beachtliche Leistung des Saarlandes dar.

- Wie bereits der Stabilitätsrat im Dezember 2020 sieht auch der Evaluationsausschuss die eingeschränkte Aussagekraft der Kennziffern für das Jahr 2020. Die über- bzw. unterzeichneten Schwellenwerte der Kennziffern können daher nicht als Grundlage dienen, um Hinweise auf eine drohende Haushaltsnotlage abzuleiten.
- Die aktuellen Zahlen des Saarlands zeigen, dass der Haushaltsvollzug deutlich günstiger verlaufen ist, als die Plandaten dies im letzten Bericht erwarten ließen. Allerdings kann erst mit dem Vorliegen der neuen Schwellenwerte und Kennziffern am Ende des laufenden Jahres abschließend beurteilt werden, ob das Saarland im Jahr 2020 im Ländervergleich unauffällig war.
- Das Argument des Saarlandes, der negative Finanzierungssaldo sei hauptsächlich auf die verfassungsrechtlich zulässige Kreditfinanzierung der Konjunkturbereinigung, insbesondere die Steuerabweichungskomponente zurückzuführen, vermag aufgrund der Konzeption des Kennziffersystems (Durchschnittsbetrachtung) nicht vollumfänglich zu überzeugen.
- Das Kennziffersystem weist für den Finanzplanungszeitraum 2021 bis 2024 keine Auffälligkeiten aus. Gleiches gilt auch für die Standardprojektion zur mittelfristigen Haushaltsüberwachung.
- Insgesamt profitiert das Saarland von den im Jahr 2020 in Kraft getretenen Neuregelungen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, die insbesondere aufgrund der Sanierungshilfen zu einer deutlichen Einnahmenverbesserung des saarländischen Haushalts im Ländervergleich führen.
- Darüber hinaus dürften die Regelungen des Sanierungshilfengesetzes dazu beitragen, das Saarland bei der Fortführung seines Konsolidierungskurses und beim Abbau der Altschulden auch in den kommenden Jahren zu unterstützen.
- Der Evaluationsausschuss hält es nach umfassender Abwägung der dargestellten Argumente für vertretbar, aktuell nicht von einer weiterhin drohenden Haushaltsnotlage für das Saarland auszugehen. Er weist aber darauf hin, dass auch in Zukunft erhebliche Anstrengungen erforderlich sind, um eine erneute Auffälligkeit im Rahmen der jährlichen Haushaltsüberwachung zu vermeiden. Insbesondere stellen die hohen Schulden und die damit verbundene Zinslast, die Tilgung der Notlagenkredite sowie die demografische Entwicklung den saarländischen Haushalt zukünftig vor besondere Herausforderungen.

7. Fazit

- Aus dem Abschlussbericht ergibt sich, dass das Saarland das vereinbarte Sanierungsprogramm umgesetzt hat.
- Die Sanierungsmaßnahmen wurden im Wesentlichen durchgeführt. Allerdings haben die Konsolidierungsbemühungen am Ende des Sanierungszeitraums in einigen Bereichen nachgelassen.
- Das Saarland hat die Obergrenzen der Nettokreditaufnahme von 2017 bis 2019 durchgehend eingehalten. In den Jahren 2018 und 2019 hat das Land jeweils eine Nettotilgung vorgenommen und hierdurch mit dem Abbau seiner Altschulden begonnen. Dazu hat neben der Umsetzung der im Sanierungsbericht des Landes dargestellten Maßnahmen das gesamtwirtschaftliche Umfeld mit einem niedrigen Zinsniveau, einem stetigen Wirtschaftswachstum und überproportionalen Steuerzuwächsen beigetragen. Die Sanierungserfolge haben den saarländischen Landeshaushalt gestärkt und seine Resilienz erhöht.
- Im Jahr 2020 wurde die vorgegebene Obergrenze aufgrund der finanziellen Belastung des Landeshaushalts durch die Folgen der COVID-19-Pandemie verfehlt. Vor dem Hintergrund dieser besonderen Ausnahmesituation empfiehlt der Evaluationsausschuss dem Stabilitätsrat festzustellen, dass die Abweichung von der Tilgungsvorgabe gemäß § 4 Absatz 3 der Vereinbarung zum Sanierungsprogramm zulässig gewesen ist.
- Trotz der Sanierungserfolge ist die finanzielle Situation des Saarlandes weiterhin angespannt. Insgesamt weist das Kennziffersystem wegen der Zahlen für die Jahre 2018 bis 2020 auf eine drohende Haushaltsnotlage hin. Für den Finanzplanungszeitraum 2021 bis 2024 sowie die Standardprojektion zur mittelfristigen Haushaltsüberwachung bestehen keine Auffälligkeiten.
- Der Evaluationsausschuss kommt bei der nach Abschluss des Sanierungsprogramms gemäß § 5 Absatz 4 Stabilitätsratsgesetz vorzunehmenden Prüfung der Haushaltslage des Saarlandes zum Ergebnis, dass die Indikation einer drohenden Haushaltsnotlage durch hinreichende Argumente entkräftet wird. Dazu zählen insbesondere die Haushaltsverbesserungen durch die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020 sowie die pandemiebedingt eingeschränkte Aussagekraft der Kennziffern im Jahr 2020.
- Vor diesem Hintergrund kommt der Evaluationsausschuss zu der Bewertung, dass das Sanierungsverfahren abgeschlossen wurde und im Saarland aktuell nicht mehr von einer drohenden Haushaltsnotlage ausgegangen werden muss.
- Dennoch sind auch in den nächsten Jahren erhebliche Anstrengungen notwendig, um angesichts der hohen Pro-Kopf-Verschuldung, der Tilgung der Notlagenkredite sowie der demografischen Entwicklung eine erneute Auffälligkeit im Rahmen der jährlichen

Haushaltsüberwachung zu vermeiden und die Vorgaben der Landesschuldenbremse und des Sanierungshilfengesetzes einhalten zu können. Das Saarland sollte daher die Sanierung des Haushalts weiterhin konsequent im Blick behalten und nach Überwindung der unmittelbaren Folgen der Pandemie die Konsolidierungsanstrengungen verstärkt wiederaufnehmen.



Umsetzungsbericht I/2021 zum Sanierungspro-
gramm des Saarlandes
2017 bis 2020

Inhalt

I. Einleitung	3
II. Finanzielle Auswirkungen der Pandemie	4
III. Abschluss des Sanierungsverfahrens	7
IV. Haushalterische Herausforderungen und geplante Fortsetzung des Sanierungskurses	11
V. Tabellarische Übersicht über die Sanierungsmaßnahmen 2017 – 2020	14

Anlagen: 2

I. Einleitung

RECHTLICHER RAHMEN

Wenn der Stabilitätsrat in einer Gebietskörperschaft eine drohende Haushaltsnotlage festgestellt hat, vereinbart er gemäß § 5 StabiRatG mit der betroffenen Gebietskörperschaft ein Sanierungsprogramm. Das Land setzt das Sanierungsprogramm in eigener Verantwortung um und berichtet halbjährlich dem Stabilitätsrat über die Einhaltung der vereinbarten Abbauschritte der jährlichen Nettokreditaufnahme.

In seiner 4. Sitzung am 1. Dezember 2011 hat der Stabilitätsrat mit den Ländern Berlin, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein Sanierungsprogramme gemäß § 5 StabiRatG vereinbart. In der 16. Sitzung am 11. Dezember 2017 haben die Länder Bremen und Saarland mit dem Stabilitätsrat die Verlängerung der Sanierungsprogramme für die Jahre 2017 bis 2020 vereinbart. In seiner 20. Sitzung vom 13. Dezember 2019 hat der Stabilitätsrat das Analysesystem der jährlichen Haushaltsüberwachung zur Vermeidung drohender Haushaltsnotlagen für die Jahre ab 2020 beraten. Das Analysesystem wurde im Hinblick auf seine rechtlichen, finanzwirtschaftlichen und statistischen Rahmenbedingungen überarbeitet und leicht modifiziert.

Mit dem vorliegenden Bericht wird der Abschlussbericht zum laufenden Sanierungsprogramm vorgelegt. Die Berichtspflicht besteht gegenüber dem Stabilitätsrat. Der Stabilitätsrat wird in seiner Junisitzung 2021 für das Saarland über den Abschluss des laufenden Sanierungsverfahrens befinden.

BISHERIGE FESTSTELLUNGEN ZUM SANIERUNGSPROGRAMM

Der Stabilitätsrat hat in seiner Beschlussfassung vom 11. Dezember 2017 das verlängerte Sanierungsprogramm des Saarlandes zustimmend zur Kenntnis genommen und begrüßt, dass das Saarland sich dazu bekannt hat, durch geeignete Maßnahmen weiterhin die Ursachen der schwierigen Haushaltssituation anzugehen. Das Land setzt mit dem verlängerten Programm seinen Sanierungskurs in diesem Zeitraum fort.

Nach Einschätzung des Stabilitätsrates bieten die in dem Programm enthaltenen Maßnahmen eine geeignete Grundlage für die weitere Verbesserung der Haushaltssituation des Landes. Angesichts der sehr geringen Abstände zur Obergrenze der Nettokreditaufnahme werden nach Auffassung des Stabilitätsrates aber auch weiterhin erhebliche Sanierungsanstrengungen notwendig sein.

In seiner 21. Sitzung vom 22. Juni 2020 hatte der Stabilitätsrat den Einbruch bei der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung infolge der COVID-19-Pandemie im Jahr 2020 als „schwerste Rezession seit Bestehen der Bundesrepublik“ bezeichnet und dabei festgestellt, „dass eine Naturkatastrophe bzw. außergewöhnliche Notsituation im Sinne der nationalen Schuldenregel vorliegt, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt.“

Der Stabilitätsrat hatte in dieser Sitzung weiterhin festgestellt, „dass die aktuellen finanzpolitischen Maßnahmen von Bund und Ländern die Haushalte zwar stark belasten, aber gleichzeitig gerechtfertigt sind, um den wirtschaftlichen Einbruch abzufedern und das Gesundheitssystem zu stützen. Darüber hinaus setzt die Finanzpolitik gezielt Impulse, um Deutschland im Zuge der Überwindung der COVID-19-Pandemie wieder auf einen nachhaltigen Wachstumspfad zu führen. Aus Sicht des Stabilitätsrates ist es angesichts der aktuellen Situation unvermeidbar, fiskalpolitische Maßnahmen zur Stabilisierung der Gesamtwirtschaft zu ergreifen.“

Darüber hinaus hat der Stabilitätsrat in seiner 22. Sitzung vom 18. Dezember 2020 unter TOP 4 mit Blick auf das Sanierungsverfahren des Saarlandes festgestellt, dass „das Land die Tilgungsvorgabe gemäß Vereinbarung über die Verlängerung des Sanierungsprogramms für das Jahr 2020 infolge der COVID-19-Pandemie ohne Berücksichtigung dieser besonderen Ausnahmesituation voraussichtlich nicht einhalten kann. Er ist jedoch der Ansicht, dass eine Abweichung vor dem Hintergrund der besonderen Ausnahmesituation zulässig wäre und wird dies bei der Prüfung der Einhaltung der vereinbarten Sanierungsvorgabe im kommenden Jahr berücksichtigen.“

Die aktuelle Krise hat auch für das Saarland erhebliche finanzielle Folgen. Neben umfangreichen Einnahmeausfällen ergeben sich zusätzliche Ausgaben zur Bewältigung der Pandemie und ihrer Folgen. Der Stabilitätsrat hält eine Kreditfinanzierung vor diesem Hintergrund zwar für gerechtfertigt, gibt in seinem Beschluss vom 22. Juni 2020 jedoch zu bedenken, dass die Tilgung aufgenommenener Notfallkredite in den kommenden Jahren Handlungsspielräume einschränken wird. Vor diesem Hintergrund sollte das Saarland seine Nettokreditaufnahme auf das notwendige Maß begrenzen. Darüber hinaus empfiehlt der Stabilitätsrat, Kriterien zur Verwendung der Mittel festzulegen, die sich eng an den unmittelbaren Erfordernissen der Pandemiebewältigung orientieren. Der Stabilitätsrat weist darauf hin, dass mittelfristig die Sanierung des Landeshaushalts durch den Abbau der übermäßigen Verschuldung und die Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft die zentrale finanzpolitische Herausforderung des Landes bleiben werde.

II. Finanzielle Auswirkungen der Pandemie

EINNAHMEN

Der durch die Pandemie ausgelöste schwere Einbruch des Bruttoinlandsprodukts und die dadurch induzierten Steuerrechtsänderungen hinterließen im Jahr 2020 tiefe Spuren auf der Einnahmeseite aller staatlichen Haushalte. Die Steuermindereinnahmen fielen zwar in 2020 bundesweit und auch im Saarland signifikant geringer aus als in den drei vorangegangenen Steuerschätzungen des Jahres 2020 noch prognostiziert worden war. Dennoch beliefen sich die Mindereinnahmen bei den steuerabhängigen Einnahmen gegenüber dem ursprünglichen Haushaltsplan letztlich immer noch auf

210 Mio. Euro. Dies entspricht einer Korrektur um immerhin noch über 5 Prozent. Davon sind rund 200 Mio. Euro der gemäß den Vorgaben der Konsolidierungshilfen-VV ermittelten Konjunkturkomponente zuzurechnen.

AUSGABEN

Die COVID-19-Pandemie geht nicht nur mit den beschriebenen Einnahmeausfällen einher, sondern erfordert auch erhebliche zusätzliche Ausgaben zur Bewältigung der Pandemie. Hierfür wurde im Saarland mit dem Sondervermögen „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“ ein Instrument eingerichtet, welches die Corona-bedingten Belastungen mit Ausnahme der konjunkturellen Auswirkungen auf die Steuereinnahmen vollständig und transparent vom allgemeinen (Kern-)Haushalt trennt.

Im Haushaltsvollzug wurden aus dem Sondervermögen „Pandemie“ im Jahr 2020 rund 732 Mio. Euro an pandemiebedingten Ausgaben getätigt. Da in vielen Bereichen Zahlungen erst mit Zeitverzug anfallen, musste das Land Ausgabeverpflichtungen aus dem Sondervermögen Pandemie in Höhe von rund 433 Mio. Euro in das Jahr 2021 übertragen.

Die Ausgaben des Jahres 2020, die zum Teil durch Zahlungen des Bundes refinanziert waren, entfielen im Wesentlichen auf folgende Maßnahmen

	in Mio. Euro
- Wirtschafts- und Soforthilfen	175
- Kommunalen Schutzschirm	159
- Ausgleichszahlungen Krankenhäuser	154
- Krankenhausfonds	75
- Ausgaben für Schutzmasken, -ausrüstung und -ausstattung	52
- Kompensation von Mindereinnahmen im ÖPNV	21
- Medizinische Geräte	17
- Beschleunigung des Gigabitausbau	13

Die darin enthaltenen landesfinanzierten Maßnahmen im Rahmen des eng abgegrenzten kommunalen Schutzschirms, die zur Sicherung der Effekte des Saarlandpaktes sowie zur Stabilisierung der kommunalen Haushaltsslage während der Pandemie in 2020 erforderlich waren, belaufen sich auf alleine 95 Mio. Euro. Die notwendige Nettokreditaufnahme zur Finanzierung der pandemiebedingten Ausgaben des Jahres

2020 beträgt insgesamt rund 261 Mio. Euro. Weil viele absehbare Haushaltsbelastungen noch nicht vollständig im Jahr 2020 zahlungswirksam geworden sind, fällt die Nettokreditaufnahme damit zwar um 62 % niedriger aus als im Nachtragshaushalt für 2020 veranschlagt worden ist, sie beträgt aber letztlich immer noch über 5 Prozent des Haushaltsvolumens.

NATURKATASTROPHE UND NOTSITUATION IM SINNE VON § 2 ABS. 1 DES SAARLÄNDISCHEN HAUSHALTSSTABILISIERUNGSGESETZES (HSTABG)

Gemäß § 2 Abs. 1 HStabG ist abweichend von § 1 Abs. 1 HStabG ein negativer struktureller Finanzierungssaldo bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen in notwendigem Umfang zulässig, sofern diesem ein Beschluss der Mehrheit der Mitglieder des Landtages zugrunde liegt. Vor diesem Hintergrund hat der Landtag des Saarlandes in seiner 39. Sitzung vom 24. Juni 2020 festgestellt, dass die Corona-Virus-Pandemie eine Naturkatastrophe und Notsituation im Sinne von § 2 Abs. 1 HStabG darstellt, welche sich der Kontrolle des Landes entzieht und die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigt. Parallel dazu wurde ein Tilgungsplan beschlossen. Die über § 1 Abs. 1 HStabG hinausgehende und auf der Notsituation beruhende Kreditaufnahme ist innerhalb eines Zeitraums von 30 Jahren beginnend mit dem Haushaltsjahr 2025 zurückzuführen. Soweit im Verlauf der Corona-Virus-Pandemie ein weiterer Nachtragshaushalt mit zusätzlicher Kreditaufnahme erforderlich wird oder sich konjunkturelle Entwicklungen ergeben, welche die Haushaltslage des Landes nachhaltig beeinträchtigen, sind die Tilgungsregelungen an die aktuelle Entwicklung anzupassen. Haushaltsverbesserungen, die sich im regulären Haushaltsvollzug ergeben, sollen zur Reduzierung des Kreditbedarfs eingesetzt werden. Die Beschlussfassung des saarländischen Haushaltsgesetzgebers mit Blick auf die Corona-Virus-Pandemie als Naturkatastrophe und Notsituation wird dabei von der Beschlussfassung des Stabilitätsrates sowie des unabhängigen Beirates beim Stabilitätsrates gestützt.

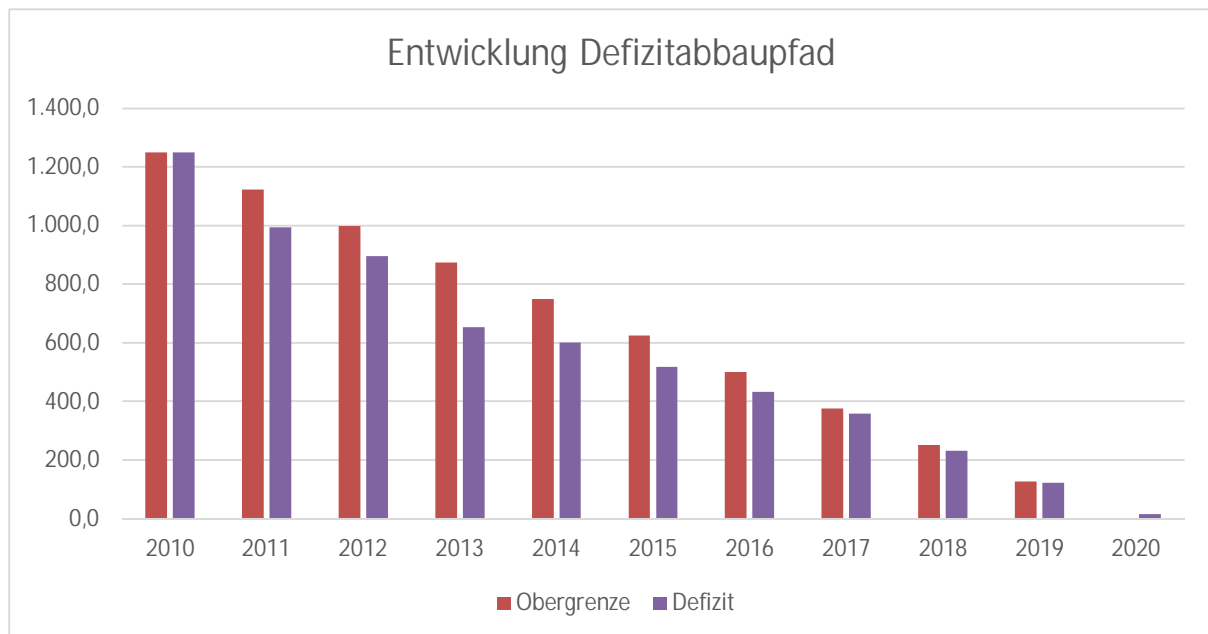
Ab dem Jahr 2020 gilt für die Länder nach Art. 109 Abs. 3 GG der Haushaltsausgleich ohne Einnahmen aus Krediten, für die Konsolidierungshilfsländer letztmalig die oben beschriebenen Konsolidierungsverpflichtungen (struktureller Finanzierungssaldo mind. 0) und zusätzlich für die Sanierungshilfsländer erstmalig die hierfür festgelegten Vorgaben (haushaltsmäßige Mindesttilgung).

Ohne den erfolgreichen Konsolidierungsprozess der letzten zehn Jahre könnte das Saarland die aktuelle finanzielle Krise nicht meistern. Erst durch diese Konsolidierung ist der Landeshaushalt in die Lage versetzt worden, die heute absehbaren pandemiebedingten Sonderbelastungen zu verkraften. Allerdings ist es aus Sicht der Landesregierung aus Gründen der Stabilität und der Nachhaltigkeit unverzichtbar, den Haushalt des Landes schrittweise wieder zu normalisieren und den erneuten Eintritt einer strukturellen Haushaltsschieflage zu vermeiden.

III. Abschluss des Sanierungsverfahrens

UMSETZUNG DES PROGRAMMS

Ausgehend von einem strukturellen Defizit im Jahr 2010 in Höhe von 1.247,5 Mio. Euro konnte die Landesregierung das Defizit im Jahr 2019 auf 121,6 Mio. Euro zurückführen. Es betrug damit weniger als 10 % des Ausgangswertes. Für das Jahr 2020 war in der Planung nicht nur ein strukturelles Defizit von Null angestrebt, wie es die Anforderungen aus dem Konsolidierungshilfengesetz verlangen. Im Einklang mit dem Sanierungshilfengesetz war zudem auch ein Abbau von Altschulden in Höhe von rund 80 Mio. Euro eingeplant. Die Covid-19-Pandemie führte durch die notwendig gewordenen Mindereinnahmen und Mehrausgaben, die im Nachtragshaushalt abgebildet wurden, zu einschneidenden Anpassungen dieser Planungen. Die COVID-19-Pandemie überlagert daher ein dennoch sehr erfolgreiches Jahrzehnt der Konsolidierung.



Nachdem der Stabilitätsrat im Dezember 2011 eine drohende Haushaltsnotlage festgestellt hatte, befindet sich das Saarland seit dem Jahr 2011 in einem Sanierungsverfahren, das nach der Vereinbarung aus der Verlängerung der Sanierungsprogramme plangemäß im Jahr 2020 endet, soweit keine erneute drohende Haushaltsnotlage festgestellt wird. Gemäß den gesetzlichen Vorgaben und Vereinbarungen zu den Konsolidierungshilfen bzw. zu den Sanierungsprogrammen hat das Saarland das Ziel verfolgt, in diesem Zehnjahreszeitraum außerordentlich hohe Ausgangswerte des Finanzierungssaldos bzw. der Nettokreditaufnahme kontinuierlich abzubauen. Der jährliche Mindest-Abbauschritt für das Saarland betrug rd. 125 Mio. Euro, und war damit in Relation zum Haushaltsvolumen enorm hoch. Der geforderte Abbaupfad war infolgedessen sehr ehrgeizig und er verlief sehr steil.

Trotz der bereits erzielten signifikanten Sanierungsfortschritte befand sich das Saarland auch nach Abschluss des ersten fünfjährigen Sanierungsprogramms im Jahr

2017 noch in einer drohenden Haushaltsnotlage. Das Saarland legte folglich zum 1. Oktober 2017 sein Sanierungsprogramm für die Jahre 2017 bis 2020 vor, um mit diesem Programm seinen Sanierungskurs in diesem Zeitraum fortzusetzen. Nach Einschätzung des Stabilitätsrates aus seiner 16. Sitzung vom 11. Dezember 2017 boten auch die in diesem Programm enthaltenen Maßnahmen eine geeignete Grundlage für die weitere Verbesserung der Haushaltslage des Landes. Zwischenzeitlich eingetretene haushalterische Belastungen beispielsweise durch die sogenannte Asylkrise, unerwartet hohe Schülerzahlen oder zusätzliche Betreuungsbedarfe, machten es zwar erforderlich, bei einzelnen Konsolidierungsmaßnahmen Anpassungen vorzunehmen, änderten aber nichts an der Entschlossenheit der Landesregierung, das Sanierungsprogramm erfolgreich abzuschließen.

Die saarländische Landesregierung bekannte sich uneingeschränkt dazu, ihre nachhaltige Haushalts- und Finanzpolitik fortzusetzen. So heißt es im Koalitionsvertrag für die 16. Legislaturperiode vom 16. Mai 2017 wörtlich:

„Die Einhaltung des vorgegebenen Defizitabbaupfades bis 2019 und der Schuldenbremse ab 2020 und damit die Sicherung der jährlichen Konsolidierungshilfen genießen absoluten Vorrang, um so die Handlungsspielräume für die nachfolgenden Generationen zu sichern. Beide Ziele stecken den zukünftigen finanzpolitischen Rahmen ab.“

Wichtiger Meilenstein auf dem Weg zur Erreichung dieser Ziele war die erfolgte Einigung bei der Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen im Jahr 2017. Nach dieser Einigung und der darin u.a. geregelten gesetzlichen Grundlage in Form des Sanierungshilfengesetzes richtete das Saarland seine Haushaltsplanungen für den Übergang zum Jahr 2020 und dem Inkrafttreten des Sanierungshilfengesetzes auf die neuen Gegebenheiten aus, um die Schuldenbremse einzuhalten und zugleich die strukturellen Ursachen für die im Ländervergleich schwierige Haushaltslage des Saarlandes schrittweise zu überwinden. So begrüßt der Stabilitätsrat in seinem Beschluss zum Sanierungsverfahren des Saarlandes nach § 5 Stabilitätsratsgesetz vom 11. Dezember 2017, dass das Saarland bereits auf Basis der im Dezember 2017 geschlossenen Vereinbarung über die Verlängerung des Sanierungsprogramms ab dem Jahr 2020 eine jährliche haushaltmäßige Tilgung in Höhe von mindestens 80 Mio. Euro anstrebt, um eine der Ursachen der schwierigen Haushaltslage anzugehen.

Im Zeitraum bis 2019 hat das Saarland Jahr für Jahr die geforderten Abbauschritte auf der Grundlage der jeweiligen Sanierungsprogramme realisieren können und die jahresbezogenen Obergrenzen für den strukturellen Finanzierungsaldo bzw. die Nettokreditaufnahme zum Teil deutlich unterschritten. Dazu wurden unzählige Maßnahmen im Personalbereich, bei der Verbesserung der Einnahmebasis oder der Effizienzsteigerung und Ausgabenbeschränkung ergriffen und umgesetzt. Dieser Abschlussbericht enthält nochmals in tabellarischer Auflistung die Maßnahmen, die im verlängerten Sanierungsprogramm enthalten sind.

In den Jahren des Sanierungszeitraumes bis einschließlich 2019 stellte der Stabilitätsrat durchgängig fest, dass das Saarland die jeweiligen Obergrenzen der Nettokreditaufnahme eingehalten hat und die im Sanierungsprogramm enthaltenen Maßnahmen umgesetzt wurden. Für das Jahr 2020 hatte der Stabilitätsrat in seiner 20. Sitzung vom 13. Dezember 2019 konstatiert, dass das Saarland mit der im Jahr 2019 für das Jahr 2020 vorgesehenen Nettotilgung seine Verpflichtung aus der Sanierungsvereinbarung im Plan erfüllt hätte. Obwohl das Jahr 2020 beim Bund in allen Ländern von den pandemiebedingten Haushaltsbelastungen massiv geprägt war, gelang es dem Saarland auch die für dieses Jahr geltenden Obergrenzen nahezu einzuhalten. Bereinigt um die pandemiebedingten Effekte schneidet das Saarland im Jahr 2020 sogar deutlich besser ab als nach den Verwaltungsvereinbarungen zu den Konsolidierungshilfen und zu den Sanierungsprogrammen gefordert war. Damit hat das Saarland das Ziel des strukturellen Haushaltsausgleichs im Jahr 2020 erreicht. Das Saarland erfüllt damit bereinigt um die finanziellen Folgen der Pandemie auch die vorgegebenen Tilgungsverpflichtungen gemäß Sanierungshilfengesetz in voller Höhe.

ZUR FRAGE DER HAUSHALTSNOTLAGE

Ausgehend von der Kennziffernanalyse hat der Stabilitätsrat gemäß Beschluss vom 18. Dezember 2020 zu TOP 3 den Evaluationsausschuss beauftragt, im Frühjahr 2021 auch unter Berücksichtigung der pandemiebedingten Ausnahmesituation zu prüfen und dem Stabilitätsrat zu seiner nächsten Sitzung zu berichten, ob für Bremen und das Saarland weiterhin eine Haushaltsnotlage droht.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die im Rahmen der Haushaltsüberwachung im Dezember 2020 zur Verfügung stehenden Kennziffern zur Finanzplanung für das Saarland weder beim strukturellen Finanzierungssaldo noch bei der Kreditfinanzierungsquote Schwellenwertüberschreitungen aufweisen. Damit ergibt sich für das Saarland im Finanzplanungszeitraum insgesamt keine Auffälligkeit. Lediglich für den Zeitraum der aktuellen Haushaltslage weisen die für das Saarland im Dezember 2020 vorgelegten Kennzahlen auf eine Auffälligkeit hin. Diese Auffälligkeit eignet sich allerdings unter den aktuellen Rahmenbedingungen aus mehreren Gründen nicht zur Beantwortung der Frage, ob für das Saarland nach wie vor eine drohende Haushaltsnotlage vorliegt.

Zum einen umfasst der Zeitraum der „aktuellen Haushaltslage“ aus der Kennziffernanalyse des vergangenen Jahres die Jahre 2018 bis 2020. Somit fallen zwei der hier erfassten drei Jahre noch in den Zeitraum des sehr steilen Abbaupfades und noch vor Inkrafttreten der neuen Bund-Länder-Finanzbeziehungen im Jahr 2020. Obwohl sich die Haushaltslage des Saarlandes anforderungsgerecht kontinuierlich verbessert hat, lagen die Schwellenwerte in beiden Jahren unterhalb der Werte, die das Saarland - bei Einhaltung der vorgegebenen Obergrenzen für die Nettokreditaufnahme – erreicht hat. Damit beschreiben die Kennziffern der Jahre 2018 und 2019 die Situation während der letzten Jahre der zu überwindenden drohenden Haushaltsnotlage. Sie

stellen aber keine geeignete Grundlage dar, um aus ihnen Hinweise auf eine zukünftig drohende Haushaltsnotlage ableiten zu können.

Zum anderen begründen auch die für das Jahr 2020 ausgewiesenen Planwerte für das Saarland und den Länderdurchschnitt nicht die Vermutung einer zukünftig drohenden Haushaltsnotlage. Die für das Jahr 2020 zu erwartenden finanzstatischen Verzerrungen waren bereits Gegenstand der Beratungen im Stabilitätsrat. Die vorliegenden Zahlen für das Jahr 2020 stützen aber die Vermutung, dass das Saarland trotz dieser Verzerrungen im Ist des Jahres 2020 unterhalb zumindest der unveränderten Schwellenwerte liegt. Für das Saarland ergibt sich voraussichtlich für den Finanzierungssaldo ein Wert von -147 Euro je Einwohner. Damit deuten die vorläufigen Zahlen zumindest bei Beibehaltung der Schwellenwerte aus dem Herbst 2020 darauf hin, dass das Saarland im Ist des Jahres 2020 gemessen am Finanzierungssaldo nicht auffällig wird. Gleiches gilt auch für die Kreditfinanzierungsquote, sodass zwei der vier Kennziffern im Jahr 2020 nicht auffällig sein dürften. Für das Jahr 2020 wie auch für die Folgejahre gilt, dass im Rahmen einer Prüfung, inwieweit eine drohende Haushaltsnotlage vorliegt, eine Einbeziehung der Corona-Extrahaushalte und -Rücklagen in den Ländervergleich unabdingbar ist.

Sollte bei einer Neuberechnung der Schwellenwerte für den Länderdurchschnitt die Kennzahl „Finanzierungssaldo“ wider den aktuellen Erwartungen auf Auffälligkeiten hindeuten, wird zu berücksichtigen sein, dass der negative Finanzierungssaldo hauptsächlich auf die verfassungsrechtlich zulässige Kreditfinanzierung der Konjunkturberreinigung, insbesondere die Steuerabweichungskomponente zurückzuführen ist. Daher handelt es sich nicht um ein strukturell (dauerhaft) wirkendes Defizit, sondern um einen temporär und symmetrisch wirkenden konjunkturellen Effekt. Zugleich unterliegen die coronabedingten Ausgaben, die ebenfalls verfassungsrechtlich zulässig und geboten sind, einem Tilgungsplan.

BEWERTUNG DURCH DAS SAARLAND

Als Fazit kann festgestellt werden, dass das Saarland in den vergangenen zehn Jahren kontinuierlich deutliche Fortschritte bei der Haushaltssanierung erzielen konnte und bei den einschlägigen Kennziffern auf der Zeitachse strukturell erhebliche Verbesserungen erzielt hat. Die aktuellen Auffälligkeiten bei der Kennziffernanalyse der Jahre 2018 und 2019 resultieren aus dem steilen Defizitabbaupfad. Das Jahr 2020 schließt das Saarland bereinigt um die Folgen der Pandemie erheblich besser ab als nach den Vorgaben erforderlich.

Mit Blick auf die Zukunft ist sich die saarländische Landesregierung der Herausforderung bewusst, dass die Folgen der Pandemie den Prozess der Gesundung des Landeshaushalts nicht nachhaltig beschädigen dürfen. Vielmehr bekennt sich das Saarland zu den im Sanierungshilfengesetz vorgegebenen Zielen und arbeitet daran, seine strukturelle Haushaltslage auch weiterhin gemäß den gesetzlichen Vorgaben zu ver-

bessern. Mit der Einsetzung einer Arbeitsgruppe bestehend aus Ministerium für Finanzen und Europa, Staatskanzlei, sowie Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr strebt die Landesregierung an, rechtzeitig vor Beendigung der pandemiebedingten Ausnahmesituation die notwendigen Weichenstellungen dafür vorzunehmen, dass eine Rückkehr zur finanzwirtschaftlichen „Normallage“ und die Einhaltung der Vorgaben von Schuldenbremse und Sanierungshilfengesetz gelingt.

Fazit:

1. Das Saarland sieht sich trotz Pandemie derzeit nicht in einer drohenden Notlage, da die finanziellen Folgen der Pandemie die erzielten strukturellen Verbesserungen der Haushaltslage des Landes überlagern. Wegen der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen haben die für die Jahre bis 2019 festgestellten Auffälligkeiten keine Aussagekraft für die zukünftige finanzielle Entwicklung des Landes.
2. Das Saarland sieht sich in der Verpflichtung, die pandemiebedingten Ausgaben auf ein unabweisbares Minimum zu begrenzen und einer erneuten drohenden Haushaltsnotlage rechtzeitig und entschieden entgegenzusteuern. Aus seiner nach wie vor hohen Pro-Kopf-Verschuldung ergibt sich für das Saarland die Verpflichtung, auch in Zukunft in besonders hohem Maße wirtschaftlich und sparsam zu haushalten.

IV. Haushalterische Herausforderungen und geplante Fortsetzung des Sanierungskurses

HAUSHALTERISCHE HERAUSFORDERUNGEN

Die finanziellen Folgen der Pandemie beschränken sich nicht auf das Jahr 2020. Aus heutiger Sicht ist davon auszugehen, dass die Auswirkungen auch in den beiden Folgejahren ein erhebliches Ausmaß erreichen werden, das mit dem normalen Haushaltsinstrumentarium nicht dargestellt werden kann. Länder wie das Saarland, die über keine ausreichend großen Rücklagen verfügen, müssen sich ausgehend von den aktuell absehbaren Entwicklungen darauf einstellen, dass auch im Jahr 2022 noch eine Ausnahmesituation besteht, zumal sie die pandemiebedingt notwendigen Ausgaben erst im Jahr ihrer Fälligkeit kreditfinanzieren. Vor dem Hintergrund großer Unwägbarkeiten sind verlässliche Aussagen über die Haushaltsentwicklung im Finanzplanungszeitraum derzeit allerdings nicht möglich.

Für die Zeit nach dem Doppelhaushalt 2021/2022 weist die Finanzplanung für die Jahre 2023 und 2024 die Rückkehr zu der gemäß Sanierungshilfengesetz erforderlichen Nettoschuldentilgung ohne Bereinigung um Pandemieeffekte aus. Hierfür ist aus heutiger Sicht die Umsetzung signifikanter globaler Minderausgaben erforderlich, deren Bewältigung durch weitere Konsolidierungsmaßnahmen zu bewerkstelligen sein

wird. Ihre Ursache haben diese globalen Minderausgaben einerseits in den oben skizzierten Steuermindereinnahmen, andererseits aber auch in den Tarifergebnissen im öffentlichen Dienst, in bereits verkündeten Verfassungsgerichtsurteilen zur Beamtenalimentation und in durch die Bundespolitik ausgelösten Mehrausgaben in den verschiedensten Aufgabenbereichen (z.B. Ganztagschulen, Eingliederungshilfe, Städtebauförderung, Pakt für den Rechtsstaat, öffentlicher Gesundheitsdienst). Angesichts der Handlungsbedarfe ist es dringend erforderlich, rechtzeitig die notwendigen Weichenstellungen vorzunehmen, um auch mittelfristig eine Einhaltung der Vorgaben von § 1 Abs. 1 und Abs. 5 HStabG und des SanG gewährleisten zu können. Die nachhaltige Konsolidierung, eine Orientierung der Personalschlüssel an den finanzschwachen westdeutschen Flächenländern und weitreichende Ausgabendisziplin sind Grundvoraussetzungen für dieses Ziel.

In den letzten beiden Jahren des Finanzplanungszeitraumes stehen die Haushalte von Bund und Ländern wie auch der saarländische Landeshaushalt durch die aus heutiger Sicht dann noch nicht vollständig überwundenen Nachwirkungen der COVID-19-Pandemie vor beträchtlichen Herausforderungen. Konkret beziffern sich die Handlungsbedarfe in Form der Globalen Minderausgaben in den Jahren 2023 und 2024 auf 286 Mio. Euro bzw. 299 Mio. Euro. Ihre wesentliche Ursache liegt im heute prognostizierten Einbruch der Steuereinnahmen im Finanzplanungszeitraum. Die Regionalisierung der November-Steuerschätzung 2020 prognostiziert für das Saarland einen Einbruch der Steuereinnahmen im Vergleich zu Oktober 2019 in Höhe von 190 Mio. Euro bezogen auf das Jahr 2023 und 191 Mio. Euro bezogen auf das Jahr 2024. Der prognostizierte Rückgang im Steueraufkommen wird dabei insbesondere von den konjunkturabhängigen Gemeinschaftssteuern bestimmt. Zugleich zeigt nicht nur die Erfahrung des Jahres 2020, dass gerade in Jahren der wirtschaftlichen Krise Steuerschätzungen mit sehr großen Unwägbarkeiten verbunden sind.

Wie alle Länder ist das Saarland aufgrund von Art. 109 Abs. 3 GG in Verbindung mit Art. 143d GG dazu verpflichtet, seinen Haushalt ab dem Jahr 2020 grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten aufzustellen. Der Landtag des Saarlandes hat am 10. April 2019 das Gesetz Nr. 1961 zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse und zur Haushaltsstabilisierung beschlossen. Parallel dazu wurde mit der Verordnung zum Verfahren der Konjunkturbereinigung im Rahmen der landeseigenen Schuldenbremse ein symmetrisch wirkendes Konjunkturbereinigungsverfahren installiert, das sich am bekannten Konsolidierungsverfahren orientiert. Mit dem Konjunkturbereinigungsverfahren wird langfristig gesichert, dass sich konjunkturelle Defizite und konjunkturelle Überschüsse in etwa ausgleichen, insbesondere, dass die konjunkturell bedingte Kreditaufnahme im Aufschwung wieder getilgt wird.

Im Abschwung fallen die Steuereinnahmen schwächer aus und daraus - gemäß dem Bereinigungsverfahren - resultierende konjunkturbedingte Defizite werden zugelassen. In Phasen konjunktureller Überauslastung müssen dann - nicht zuletzt zur Rückführung der bei schwacher Konjunktur aufgenommenen Schulden - Überschüsse im

Umfang der entsprechend stärkeren Steuereinnahmen erreicht werden. Hierdurch wird grundsätzlich eine stetigere Haushaltspolitik ermöglicht, da - so ist es idealtypisch vorgesehen - identifizierte konjunkturelle Schwankungen nicht durch diskretionäre Maßnahmen (wie etwa eine Ausgabensenkung) kompensiert werden müssen. Die Heftigkeit der Krise und zum Teil auch systemimmanente Eigenschaften der Konjunkturbereinigungsverfahren von Bund und Ländern zeigen, dass diese idealtypisch gewünschte Eigenschaft der Konjunkturbereinigungsverfahren für den Prognosezeitraum einer mittelfristigen Finanzplanung nicht erreicht wird, sondern Jahr für Jahr ein Ausblick auf das jeweilige Folgejahr erforderlich ist. Steuermindereinnahmen am Ende des Finanzplanungszeitraumes werden - weil die Steuereinnahmen ausgehend von einem krisenbedingten niedrigeren Niveau wachsen - zunächst als strukturell identifiziert. Die ex ante Konjunkturkomponente unterschätzt infolgedessen für das Ende des jeweiligen Finanzplanungszeitraumes die tatsächlich krisenbedingten Mindereinnahmen deutlich. Weil am Ende des Finanzplanungszeitraumes die ex ante Konjunkturkomponente per Definition auf 0 gesetzt wird, sind konjunkturelle Mindereinnahmen definitorisch hier nicht mehr vorgesehen, obschon die Ausläufer der Krise noch ihre Wirkung entfalten.

Anders als beabsichtigt werden durch die Konjunkturbereinigung also aktuell nicht alle konjunkturellen Effekte während der Krise erfasst. Infolgedessen müssen aktuell für das Saarland zum Ende des Finanzplanungszeitraumes globale Minderausgaben zum Ausgleich von voraussichtlich konjunkturbedingten Mindereinnahmen ausgebracht werden, weil das Konjunkturbereinigungsverfahren die für diese Jahre prognostizierten Steuerausfälle vorläufig nur zu einem kleinen Bruchteil als konjunkturell bedingt identifiziert werden.

FESTHALTEN AN DEN MAßNAHMEN DES SANIERUNGSPROGRAMMS UND WEICHENSTELLUNGEN

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Herausforderungen in den Jahren des beschlossenen Doppelhaushaltes aber auch im Finanzplanungszeitraum bis 2024 bekennt sich das Saarland nach wie vor zu den im Sanierungsprogramm enthaltenen Maßnahmen, an denen es im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten und bundesgesetzlichen Anforderungen auch nach Abschluss des Sanierungsprogramms festhalten will.

Zu einem Festhalten an den Sanierungsmaßnahmen trägt aus Sicht des Saarlandes bei, dass die Verpflichtungen aus dem Konsolidierungshilfengesetz nach 2020 durch die Tilgungsverpflichtungen aus dem Sanierungshilfengesetz abgelöst werden und damit nach wie vor eine Berichtspflicht besteht, welche eine fortwährende Haushaltsdisziplin einfordert.

V. Tabellarische Übersicht über die Sanierungsmaßnahmen 2017 – 2020

Die mit * gekennzeichneten Konsolidierungsmaßnahmen basieren auf dem Fördermittelcontrolling.

Die in früheren Berichten zum Teil noch enthaltene Bruttodarstellung durch Ausweis der geplanten Einsparmaßnahmen und die Gegenrechnung von flüchtlingsbedingten Mehrausgaben ist entfallen. Alle beschriebenen Maßnahmen sind in ihren Entlastungswirkungen netto dargestellt.

Konsolidierungsmaßnahmen des Saarlandes in den Jahren 2017 bis 2020, Entlastungswirkung in T€

	Konsolidierungsmaßnahmen	Grupp.-Nr.	2017	2018	2019	2020	Sachstand
	1. Einnahmeverbesserungen						
1.1	Erhöhung Steuersatz Grunderwerbsteuer auf 4,5 % bzw. 5,5 % bzw. 6,5 %	053	59.190	59.500	61.800	73.600	Der Steuersatz für die Grunderwerbsteuer wurde in mehreren Schritten von 3,5 % auf 6,5 % erhöht. Damit hat das Saarland zusammen mit Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein den höchsten Steuersatz auf Grunderwerbsvorgänge in der Bundesrepublik. Die Anhebung des Steuersatzes auf 6,5 % und der Wegfall der direkten kommunalen Beteiligung führten nach Gegenrechnung des höheren Anteils der Kommunen über den kommunalen Finanzausgleich zu Mehreinnahmen des Landes von 59,2 Mio. € im Jahr 2017, 59,5 Mio. € in 2018, 61,8 Mio. € in 2019 und 73,6 Mio. € in 2020.
1.2	Erhöhung Wasserentnahmeentgelt	099		1.000	1.000	1.000	Durch eine Steigerung der Einnahmen aus dem Aufkommen des GWEE können im Bereich des Umweltministeriums ökologische Maßnahmen, die ansonsten durch originäre Landesmittel finanziert werden müssten, durchgeführt werden. Es ergibt sich eine Haushaltsentlastung von mindestens 1 Mio. € p.a.
1.3	Einführung eines Verwaltungskostenbeitrages bei den künstlerischen Hochschulen	111		50	100	100	Die Einführung eines Verwaltungskostenbeitrages verschafft den Hochschulen zusätzliche Einnahmemöglichkeiten in der genannten Größenordnung.
1.4	Mehreinnahmen Justizhaushalt aus Gebühren	111, 112, 119	4.000	4.000	4.000	4.000	Mehreinnahmen werden u.a. durch eine Erhöhung der Gerichtsgebühren im Rahmen der Änderungen des 2. Kostenrechtsmodernisierungsgesetzes erzielt. Die ausgewogenen Gebührenerhöhungen führen zu einer Verbesserung der Kostendeckungsquote in der Justiz.
1.5	Nettodividende SaarLB	121	3.312	3.312	3.312	3.312	Nach Zustimmung des Verwaltungsrates und der Hauptversammlung konnte die SaarLB in den Geschäftsjahren 2016 bis 2019 neben weiteren Rücklagenbildungen eine Dividende von 3,5 % auf das Stammkapital auszahlen. Für das Geschäftsjahr 2020 kann aufgrund der Corona-Pandemie derzeit noch keine Aussage über eine Dividendenausschüttung getroffen werden.

	Konsolidierungsmaßnahmen	Grupp-Nr.	2017	2018	2019	2020	Sachstand
1.6	Erstattungen für unbegleitete minderjährige Ausländer	231	17.700	2.035	9.100	9.100	Mit der gesetzlichen Neuregelung der Zuständigkeit ergibt sich ein Ausgleichsanspruch für die überhöhten Zahlungen der Länder in der Vergangenheit und für die, die Aufnahmeverpflichtungen der Länder übersteigende Zahl von im Land tatsächlich betreuten unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen. Dem Saarland wurden in der Vergangenheit deutlich mehr Zahlfälle zugewiesen, als nach Königsteiner Schlüssel vorgesehen. Hieraus resultieren Ausgleichsansprüche in Höhe von 18.184.050,17 €, die aufgrund der haushalterischen Situation der ausgleichspflichtigen Länder über die Haushaltsjahre 2018 bis 2020 gestreckt werden mussten. Nunmehr sind alle Ausgleichszahlungen geleistet.
1.7	Zuführung aus Sondervermögen Zukunftsinitiative	234			47.800	0	Für das Jahr 2019, also für das letzte Jahr, bevor die Schuldenbremse greift, sind Zuführungen aus den in einem Sondervermögen erarbeiteten Rücklagen notwendig, um die für dieses Jahr geltenden Herausforderungen zur Einhaltung der Defizitobergrenze bewältigen zu können. Sie ergeben sich nicht zuletzt aus der ex ante Konjunkturkomponente. Danach wurden für 2019 Steuereinnahmen in Höhe von annähernd 50 Mio. € als konjunkturbedingt der Konjunkturausgleichsrücklage zugeführt
1.8	Zuführungen aus der Versorgungsrücklage	234	33.800	37.900	0	0	Die Versorgungsrücklage wird sukzessive ihrem gesetzlich vorgesehenen Zweck zugeführt, einen begrenzten Zeitraum überdurchschnittlich wachsender Versorgungsausgaben zu überbrücken. Die Entnahmen sollen von 2017 bis 2025 in Abhängigkeit der durch die wachsende Zahl von Versorgungsempfängern bedingten relativen Haushaltsbelastung erfolgen.
1.9	Umschichtung der nach Art. 143c Abs. 1 GG gewährten Entflechtungsmittel	331	1.500	1.500	1.500	0	Umschichtung der nach Art. 143c Abs. 1 GG gewährten Entflechtungsmittel in den Bauhaushalt zur Finanzierung von Baumaßnahmen des Landes.
1.10*	Wegfall der Zweckbindung bei den sonstigen Entflechtungsmitteln	331	2.000	2.000	2.000	0	Vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung soll ein Teil der sonstigen Entflechtungsmittel zur Finanzierung notwendiger Investitionen in Bereichen eingesetzt werden, die außerhalb der bis 2013 geltenden Zweckbindung liegen.
2. Personalmaßnahmen							
2.1	Nullrunde für Beamte und Versorgungsempfänger	42,43	16.800	17.200	17.600	17.900	Im Jahr 2011 ist eine lineare Besoldungserhöhung bzw. Versorgungsanpassung für die saarländischen Beamtinnen und Beamten bzw. Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger unterblieben. Der Verzicht auf die Übertragung des Tarifabschlusses hat Minderausgaben in der dargestellten Höhe zur Folge.

	Konsolidierungsmaßnahmen	Grupp.-Nr.	2017	2018	2019	2020	Sachstand
2.2	Abgesenkte und zeitversetzte Übertragung des Tarifergebnisses auf Beamte und Versorgungsempfänger	42,43	28.000	32.000	29.700	24.600	In den Jahren 2013 und 2014 wurden die Tarifergebnisse nicht in voller Höhe auf die Beamtinnen und Beamten sowie Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger übertragen. Vor dem Hintergrund des Urteils des BVerfG muss seit dem Haushaltsjahr 2015 das Tarifergebnis grundsätzlich auf die Beamtenbesoldung übertragen werden. Die zeitliche Verschiebung gegenüber dem Tarifbereich wird bis einschließlich 2021 fortgeführt. Die gegenüber dem Umsetzungsbericht I/2019 reduzierten Einsparbeträge für 2019 und 2020 sind auf eine zeitlich frühere Übertragung der Tarifergebnisse 01.08. bzw. 01.06. statt 01.09. zurückzuführen.
2.3	Absenkung Eingangsbesoldung	42	2.200	2.100	500	0	Durch Artikel 2 des Haushaltsbegleitgesetzes 2011 wurde die Besoldung für die Dauer von zwei Jahren für Beamte und Richter, für die nach dem 31.12.2010 ein Anspruch auf Dienstbezüge entsteht, um gestaffelte Festbeträge abgesenkt. Die Absenkungen entsprechen im Regelfall in etwa einer Gehaltsstufe. Zum 01.04.2019 wurde die Absenkungsregelung aufgehoben.
2.4	Reduzierung des Studienreferendariats von 24 auf 18 Monate	42	700	700	700	700	Die Maßnahme führt zu einem Abbau von 44 Referendarstellen im Bildungsbereich.
2.5	Aufgabe der Personalkostenbudgetierung im Justizhaushalt	42	1.400	1.400	1.400	1.400	Im Justizhaushalt wurde beginnend mit dem Haushaltsplan 2015 das bisherige Personalausgabenbudget eingestellt und wieder zur herkömmlichen Stellenbewirtschaftung zurückgekehrt, was eine Reduzierung der Haushaltsansätze erlaubt.
2.6	Verlängerung der Lebensarbeitszeit für Beamte	43	7.500	8.000	9.000	10.000	Die Landesregierung hat ab dem Jahr 2015 die Verlängerung der Lebensarbeitszeit analog den Regelungen der Rentenversicherung auf die saarländischen Beamtinnen und Beamten übertragen. Die Lebensarbeitszeit wird stufenweise auf 67 Jahre bzw. 62 Jahre (für Polizeibeamte) erhöht. Der Konsolidierungsbetrag wurde auf Basis einer Berechnung des saarländischen Rechnungshofes ermittelt.
2.7	Änderung des Beamtenversorgungsgesetzes	43	417	500	476,2	428,7	Mit Artikel 6 des Haushaltsbegleitgesetzes 2012 vom 1. Dezember 2011 wurde die Ausgleichszulage für Polizeivollzugsbeamte im Rahmen einer Änderung des Beamtenversorgungsgesetzes ab 1. Juli 2012 gekürzt und ab 1. April 2014 komplett gestrichen. Für die Besoldungsgruppen A 9 oder niedriger entfällt die Ausgleichszulage für alle Beamtinnen und Beamten, die nach dem 1. April 2014 in den Ruhestand treten.

	Konsolidierungsmaßnahmen	Grupp.-Nr.	2017	2018	2019	2020	Sachstand
2.8	Kostendämpfungspauschale Beihilfe	44	10.279	11.400	14.598	15.180	Nach Artikel 3 des Haushaltsbegleitgesetzes 2011 vom 8.12.2010 greift seit dem 1. Januar 2011 eine einkommensabhängig gestaffelte Kostendämpfungspauschale bei der Beihilfe der Beamtinnen und Beamten zwischen 100 und 750 €. Hinzu treten durch Artikel 4 des Haushaltsbegleitgesetzes 2010 Änderungen bei der Erstattung von Heilpraktikerleistungen und für Sehhilfen. Außerdem konnten Rabatte für Arzneimittel vereinbart werden, die zu spürbaren Entlastungen führen. Eine eindeutige Zuordnung der erzielten Entlastungswirkungen bei der Beihilfe zu einzelnen Maßnahmen ist nicht möglich. Die Berechnung der Einsparungen erfolgt unter der Maßgabe der Steigerungsraten, die erforderlich gewesen wären, wenn die einschränkenden Maßnahmen nicht ergriffen worden wären.
2.9	Personaleinsparquote	4,6	50.000	65.000	75.000	91.800	Die Landesregierung verfolgt das Ziel, rund 2.000 der Vollzeitäquivalente des Jahres 2012 in Wegfall zu bringen. Hierzu trägt u.a. eine allgemeine Personaleinsparquote bei, nach der in bestimmten Bereichen nur jede dritte Stelle wiederbesetzt werden darf. Der ursprünglich geplante Stellenabbau wurde insbesondere mit Blick auf die demographische Entwicklung um 400 VZÄ reduziert. Außerdem musste aufgrund des starken Zuzugs in 2015 und 2016 kurzfristig das Personal in den Bereichen Bildung, öffentliche Sicherheit und Justiz verstärkt werden. Im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie wurden die Sparmaßnahmen im Lehrerbereich im Jahr 2020 ausgesetzt. Eine Fortschreibung erfolgt im Lichte zukünftiger Fallzahlenentwicklungen.
2.10	Wiederbesetzungssperre	4,6	2.900	2.000	1.000	0	Der Einspareffekt aus der Stelleneinsparquote wird dadurch verstärkt, dass die nach der allgemeinen Stelleneinsparquote zur Wiederbesetzung anstehende dritte freierwerdende Stelle für die Dauer eines Jahres nicht besetzt werden darf. Dies gilt für Landesbetriebe analog. Zur Erleichterung von Nachpersonalisierungen wird die Wiederbesetzungssperre im Gleichklang mit den Fortschritten beim Stellenabbau schrittweise gelockert (Dauer 2017: 12 Monate; 2018: 8 Monate; 2019: 4 Monate; 2020: Wegfall).
3. Kürzung von Sachkosten und Zuschüssen							
3.1*	Kürzung der Sachkosten und der nicht gebundenen Zuschüsse	51-54,6	32.000	32.000	32.000	32.000	Durch den Eckdatenbeschluss des Kabinetts vom 7. Juli 2010 wurde eine pauschale Kürzung aller Sachausgaben um 5 % und eine Kürzung der nicht gesetzlich oder vertraglich gebundenen Zuwendungen um 10 % vereinbart. Dabei sind die Einsparungen vom jeweiligen Ressort in der geforderten Summe zu erbringen, ohne dass eine titelgenaue Meldung erfolgt. In der Haushaltsklausur am 25.06.2012 wurde der Betrag für das Haushaltsjahr 2013 um weitere 7 Mio. € erhöht. Die Beträge wurden seither fortgeschrieben.

	Konsolidierungsmaßnahmen	Grupp-Nr.	2017	2018	2019	2020	Sachstand
3.2	Zentralisierung von Verwaltungsaufgaben (shared services) (z.B. Reisekosten, Hausverwaltung) im Kernhaushalt.	51-54	1.000	1.000	1.000	1.000	Die Arbeitsgruppen zur Zentralisierung von Querschnittsaufgaben haben zur Konkretisierung der Shared Services den Auftrag zu einer Feinkonzeption erhalten, verbunden mit der Zielsetzung, einen strukturell wirkenden Konsolidierungsbeitrag in Höhe von zusammen 1 Mio. € zu erwirtschaften. Die Einrichtung des Landesamtes für IT-Dienstleistungen (IT-Dienstleistungszentrum – IT-DLZ) wurde zum 1. Januar 2016 vollzogen. Gemäß dem Errichtungsgesetz zum IT-DLZ werden zunächst die Bereitstellung und der Betrieb der zentralen IuK-Infrastruktur, die Bereitstellung der IuK-Infrastrukturen für die Fachverfahren sowie die Planung und der Betrieb des Landesdatennetzes zentralisiert. In einem weiteren Schritt folgen spätestens vier Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes der Betrieb der Fachverfahren, die Betreuung der Arbeitsplatzinfrastrukturen sowie die Verfahrensentwicklung, -pflege und -betreuung. Darüber hinaus ging die Landesreisestelle (Zentralisierung der Bearbeitung von Reisekosten, Trennungsgeld und Umzugskosten sowie der Buchung/Abwicklung der Dienstreisen) zum 1.7.2017 ans Netz. In weiteren Arbeitsgruppen werden insbesondere die Bildung eines „Landesdruckzentrums“ sowie die Bildung einer zentralen Stelle für die Bearbeitung der „Unfallfürsorge“ konzipiert.
3.3	Kooperationsprojekte	51-54	1.000	1.000	1.000	1.000	Die geplanten Kooperationsprojekte mit Rheinland-Pfalz, Hessen und Baden-Württemberg sind erfolgreich angestoßen und werden weiter mit Nachdruck verfolgt. Beispielsweise wurde die Kooperation bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer mit Rheinland-Pfalz wie geplant zum 01.01.2015 umgesetzt und wird sukzessive ausgebaut.
3.4	Geringere Sachausgaben und Mietkosten parallel zum Personalabbauprozess	51-54	2.058	2.648	3.148	3.598	a) <u>Sachausgaben</u> : Einhergehend mit der umgesetzten Personalreduzierung kommt es zu Kostenreduzierungen bei den Sachausgaben; diese wurden auf Basis der Istausgaben 2016 und der bereits weggefallenen Stellen bzw. künftig wegfallenden Stellen ermittelt. Lehrer und Personal der Hochschulen wurden wegen anderer Kostenträgerschaft nicht berücksichtigt. b) <u>Unterbringungskosten</u> : Durch den Personalabbau soll, abgeleitet aus einem Sonderbericht des Rechnungshofes zum Liegenschaftsmanagement des Saarlandes betreffend das Jahr 2015 sowie unter Beachtung des neuen Abbauziels bis 2022, auf der Zeitschiene ein erheblicher Betrag eingespart werden. Die frei werdenden Räume sind auf eine Vielzahl von Liegenschaften an verschiedenen Standorten verteilt; um die entstehenden Konsolidierungspotentiale zu heben, werden Verlagerungen von Dienststellen erforderlich; soweit möglich werden bisher angemietete Flächen aufgegeben und nicht mehr benötigte landeseigene Objekte insbesondere in attraktiver Lage veräußert. Die angegebenen Beträge spiegeln die tatsächlich eingesparten Mieten wider.

	Konsolidierungsmaßnahmen	Grupp-Nr.	2017	2018	2019	2020	Sachstand
3.5	Zentralisierung des Liegenschafts- und Energiemanagements	51	0	0	0	200	Im Bereich der Bauausgaben des Landes wurden mit der Zentralisierung und Deckung des Bauhaushaltes im Rahmen der Haushaltskonsolidierung gute Erfahrungen gemacht. Vor diesem Hintergrund wurde im Zusammenhang mit der Eckdatenklausur vom Juni 2017 eine vergleichbare Vorgehensweise im Bereich der zentralen Dienstleistungen beschlossen. Diese sind im Einzelplan 17 ausgewiesen. Für 2018 bis 2020 wird die Kürzung gegenüber der bisherigen Finanzplanung und Ist-Abrechnung durch einen Ausgabendeckel vorgegeben. Das in diesem Kontext vorgesehene Pilotprojekt „Zentralisierung der Liegenschaftsverwaltung“ hat sich schwerpunktmäßig aufgrund der Integrationsarbeiten einer gemeinsamen Obersten Landesbaubehörde im Ministerium für Inneres, Bauen und Sport sowie der Staatlichen Hochbaubehörde im Landesverwaltungsamt verzögert. Der Einstieg in die Zentralisierung und Professionalisierung des Liegenschaftsmanagements erfolgt in Form der Einführung einer zentralen CAFM-Software und der Weiterentwicklung des Energiemanagements. Zudem wurde im Ministerium für Inneres, Bauen und Sport eine „Zentrale Koordinierungsstelle zu Fragen des Liegenschaftsmanagements“ eingerichtet. Die bereits eingeleiteten und künftig geplanten Energieeffizienzmaßnahmen sind längerfristig angelegt und werden erst in den nächsten Jahren (bis 2024) voraussichtlich ihre Wirkung und damit auch das ursprünglich veranschlagte Einsparvolumen i. H. v. 1 Mio. € erzielen.
3.6*	Überprüfung von Zuwendungen in den Bereichen Umwelt, Bildung und Soziales	6	2.220	2.220	2.220	2.250	Ab dem Haushaltsaufstellungsverfahren 2015 wurden die Ansätze entsprechend reduziert.
3.7	Kommunale Beteiligung an der Finanzierung des Kulturerbes	61,63	16.000	16.000	16.000	16.000	Durch Artikel 4 des Haushaltsbegleitgesetzes 2012 vom 1. Dezember 2011 wurde in das Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich ein kommunaler Kulturbeitrag als Kürzungsbetrag in Höhe von 16 Mio. € eingearbeitet. Durch Artikel 4 des Haushaltsbegleitgesetzes 2013 vom 12. Dezember 2012 wurde dauerhaft und nicht mehr zeitlich begrenzt in das Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich ein kommunaler Kulturbeitrag als Kürzungsbetrag in Höhe von 16 Mio. € eingearbeitet.
3.8	Auswirkungen Kommunalpaket	61,63	18.000	48.000	48.000	29.000	Das Land hat auf Basis eines Gutachtens von Herrn Prof. Dr. Junkernheinrich mit seinen Kommunen eine Vereinbarung zum Abbau der kommunalen Defizite getroffen. Darin wurde auch eine Regelung zur Verteilung höherer Bundeszuschüsse vereinbart. Ab dem Jahr 2018 gewährt der Bund die zugesagten 5 Mrd. €. Dabei wurde der Zahlungsweg, aber nicht wie vorgesehen, vollständig über die Kommunen gewählt, vielmehr wird 1 Mrd. € den Ländern über die Umsatzsteuer zufließen. Nach Abzug der im Kommunalpaket vereinbarten Anteile der Kommunen verbleibt der in der Tabelle ausgewiesene Entlastungsbetrag. Im Ergebnis soll der kommunale Sanierungsbeitrag entsprechend gekürzt werden, da die Kommunen nicht 60 Mio. €, sondern 52,5 Mio. € erhalten. Deshalb konnten die vereinbarten Sanierungsbeiträge in den Finanzplanjahren 2018 - 2020 jeweils um 7,5 Mio. € gekürzt werden.

	Konsolidierungsmaßnahmen	Grupp.-Nr.	2017	2018	2019	2020	Sachstand
3.9	Wegfall der Kostenfreiheit für das 3. Kindergartenjahr	63/68	4.800	4.800	2.300	0	Mit Gesetz vom 15. Juni 2011 wurde das Saarländische Kinderbetreuungs- und –bildungsgesetz geändert und die Beitragsfreiheit des dritten Kindergartenjahres abgeschafft. Die Rücknahme des beitragsfreien Kindergartenjahres führt dauerhaft zu Entlastungen des Landeshaushaltes um rd. 4,8 Mio. €. Im Zuge des für 2019 geplanten Einstiegs in die Absenkung der Elternbeiträge für die Kindertagesbetreuung entfällt der Konsolidierungsbeitrag.
3.10	Erhöhung der Gruppengröße in Kinderkrippen	63/68	1.000	1.000	1.000	1.000	Die Gruppengröße wurde von 10 auf 11 bzw. 12 Kinder erhöht. Dadurch werden ab dem HHJ 2016 entsprechende Personalkostenerstattungen an die Träger reduziert.
3.11	Abbau von bestehenden Überkapazitäten in der Abschiebehaftanstalt Ingelheim	632	575	575	575	575	Das Saarland zahlt für das vereinbarte Kontingent an Plätzen jährlich 675.000 € an Rheinland-Pfalz. Dadurch kann eine jährliche Einsparung in Höhe von 575.000 € realisiert werden, sofern das vereinbarte Kontingent nicht überschritten werden muss. Die mit Rheinland-Pfalz bestehende Verwaltungsvereinbarung endet am 16. April 2021. Derzeit laufen Verhandlungen über künftige Kooperationen.
3.12	Rückführung des Finanzierungsanteils des Saarlandes bei der Finanzierung der Kosten für unbegleitete minderjährige Ausländer	633	2.000	2.000	2.000	2.000	Im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens für den Doppelhaushalt 2019/2020 wurden die Ansätze entsprechend den gesunkenen Fallzahlen angepasst. Eine deutliche Einsparung ist durch die rückläufigen Bestandszahlen an umA im Saarland sowie eine Optimierung der Betreuung erzielt worden.
3.13	Einführung eines Verwaltungskostenbeitrages an htw saar und Universität des Saarlandes	682	0	1.250	2.050	1.700	Die Einführung eines Verwaltungskostenbeitrages verschafft den Hochschulen zusätzliche Einnahmemöglichkeiten in der genannten Größenordnung. Für 2018 bis 2020 sind die tatsächlichen Erlöse der Hochschulen eingetragen. Rückerstattungen/Erstattungen sind nicht berücksichtigt.
3.14	Defizitabbau der Landesbetriebe im Bereich Umwelt und Verbraucherschutz	671/682	2.851	1.032	0	0	Landesbetriebe und Landwirtschaftskammer konnten durch Verbesserung der Umsatzerlöse und durch Effizienzsteigerungen die ansonsten wegen gegebener Tarifabschlüsse wachsenden Zuführungsbeträge reduzieren. In 2019 konnten die Zuführungsbeträge gegenüber 2014 nicht reduziert werden, da die geplante Einsparung beim SaarForst Landesbetrieb aufgrund des Einbruchs der Umsatzerlöse aus Holzverkäufen wegen der Borkenkäferkalamität nicht erbracht werden konnte. Diese Entwicklung betrifft auch das Jahr 2020.
3.15*	Neukalkulation des Wohngeldes	682	4.381	5.037	5.313	3.200	Die Ansätze wurden von ehemals 18 Mio. € in den Jahren 2012 und 2013 auf 10 Mio. € für die Jahre 2017 und 2018 (jeweils 5 Mio. € Bund/Land pro Jahr) sowie auf 8 Mio. € für die Jahre 2019 und 2020 (jeweils 4 Mio. € Bund/Land) verringert. Die Verringerung der Einsparungen im Jahr 2020 (von 5 Mio. € auf 3,2 Mio. €) ist Folge einer Wohngeldreform, die 2020 in Kraft getreten ist. Hinzu kommen pandemiebedingte Mehraufwendungen.

	Konsolidierungsmaßnahmen	Grupp.-Nr.	2017	2018	2019	2020	Sachstand
3.16	Landesamt für Soziales Controlling Fallzahlen Eingliederungshilfe	683	1.350	4.000	3.000	3.000	Durch ein internes Controlling der Ausgaben im Rahmen der Eingliederungshilfe und die Einführung neuer Steuerungselemente wurden der Anstieg der Ausgaben der Eingliederungshilfe und somit auch die Zuführungen an das Landesamt für Soziales begrenzt.
3.17*	Einführung von Elternbeiträgen für die Betreuung in freiwilligen Ganztags-schulen	684	9.000	9.000	9.000	9.000	Die Modifizierung führte im Haushaltsjahr 2012 zunächst zu Einsparungen in Höhe von 5,0 Mio. € (Elternbeiträge). Seit 2013 wird eine Entlastungswirkung in Höhe von 9 Mio. € durch eine weitere Erhöhung der Elternbeiträge und eine Kürzung der Zuschüsse erzielt.
3.18*	Stärkere Konzentration bei Technologieförderung auf die Bereiche der kofinanzierten Technologieförderung	6/8	1.970	1.970	1.970	1.960	Durch die Verlagerung von Projekten aus der reinen Landesförderung in die kofinanzierte Förderung konnten im Jahr 2015 rd. 1,2 Mio. € an Landesmitteln eingespart werden. Weitere Einsparungen sind in den folgenden Haushaltsjahren erfolgt bzw. werden erfolgen.
4. Kürzungen im investiven Bereich							
4.1	Kürzung Defizit Hochbaumaßnahmen	7,81-82	46.500	46.500	46.500	36.500	<p>Beginnend mit dem Jahr 2014 wurde im Rahmen der Deckelung des Bauhaushaltes auf eine Defizitbetrachtung aller Hochbauausgaben umgestellt. Damit wird einerseits eine Anrechnung fremdfinanzierter Baumaßnahmen vermieden, während ein Wegfall von Einnahmen zwingend auch Kürzungen auf der Ausgabenseite erforderlich macht. Zugleich wird der gesamte Bauhaushalt einschließlich Erstausrüstungskosten, Zuschüssen und Finanzierungsraten erfasst, sodass zum Beispiel auch etwaige PPP-Projekte auf das Baubudget angerechnet werden.</p> <p>Nach Abzug der im Einzelplan 20 veranschlagten Einnahmen dürfen die Nettobauausgaben im Einzelplan 20 bis zum Jahr 2019 den Betrag von 45 Mio. € nicht überschreiten. Wegen der „Investitionsoffensive Saar“ und der Notwendigkeit der Sicherung der Landesinfrastruktur erhöht sich der Betrag ab 2020.</p> <p>Im Jahr 2010 standen den Baukosten von insgesamt 106,9 Mio. € Einnahmen in Höhe von 15,4 Mio. € gegenüber. Es ergibt sich somit als Referenzwert ein Defizit von 91,5 Mio. €</p> <p>Für 2015 und die Folgejahre ist der saldierte Wert von 45 Mio. € vorgegeben. Daraus ergeben sich jahresbezogenen Einsparungen gegenüber dem Referenzwert 2010 in Höhe von 46,5 Mio. €, ab 2020 in Höhe von 36,5 Mio. €. Im Zuge der Investitionsoffensive Saar erfolgt außerhalb dieses Baubudgets eine projektspezifische Verstärkung in Höhe von 10 Mio. €</p>

	Konsolidierungsmaßnahmen	Grupp-Nr.	2017	2018	2019	2020	Sachstand
4.2	Konsolidierungsbeitrag der Landesgesellschaften	831	4.543	6.404	5.770	7.160	Die Landesregierung verfolgt das Ziel, durch Umstrukturierungen der Landesgesellschaften Synergieeffekte zu schaffen, Effizienzgewinne zu erzielen und somit Einsparpotentiale zu generieren. Die Anzahl der Beteiligungsgesellschaften soll und wird hierbei soweit als möglich reduziert und die bisherigen Kapitalzuführungen des Landes werden verringert. Sie hat zunächst den SHS-Konzern in seiner Struktur analysiert und umstrukturiert und in einem weiteren Schritt den Verkehrsholdingkonzern in seiner Struktur um- und effizienter gestaltet. Durch die Umstrukturierungsmaßnahmen in den beiden Konzernen (SHS und Verkehrsholding) sollten die Kapitalzuführungen bis zum Jahre 2020 per Saldo auf null heruntergefahren werden. Durch den dramatischen Einbruch des Flugverkehrs infolge der Corona-Pandemie sind die Umsätze des Flughafens aus Aviation und Parkierung in 2020 drastisch eingebrochen. Hinzu kamen nicht vorhergesehene Vorgaben der europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA) zu Sanierungsmaßnahmen an der Start- und Landebahn des Flughafens. Daneben wurde im SHS-Konzern ein Shared-Service-Center geschaffen. In diesem wurden gleichgelagerte Aufgabengebiete zusammengeführt, um Synergieeffekte zu realisieren. Derzeit wird die Nutzung des Shared-Service Centers durch andere Gesellschaften mit Mehrheitsbeteiligung des Landes schrittweise ausgebaut, um weitere Einsparungen zu erzielen.
4.3*	Subventionsabbau im Kunst- und Kulturbereich	831	1.200	1.200	1.200	1.200	Kürzung von Fördermitteln (u.a. Projektförderung und institutionelle Förderung Staatstheater).
4.4*	Begrenzung Landesmittel im Bereich des ÖPNV	883	5.000	5.000	5.000	5.000	Einsatz von Regionalisierungsmitteln für Ausgleichszahlungen nach § 45a PersBefG, die bislang mit Landesmitteln finanziert wurden.
4.5*	Wegfall von Landesmitteln bei Konversionsmaßnahmen	891	1.000	1.000	1.000	1.000	Im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens 2015 sowie 2016/2017 wurden die Ansätze entsprechend reduziert.
4.6*	Stärkere Verzahnung von Landesprogrammen mit drittmittelfinanzierten Programmen im Bereich der Subventionen für priv. Unternehmen	892	9.000	9.000	9.000	9.000	Substitution von reinen Landesmitteln durch verstärkten Einsatz von kofinanzierten Drittmitteln (GRW-Programm, EU-Programme) sowie Ersatz von Zuschüssen durch Darlehen. Ab dem Haushaltsjahr 2015 wurden die Ansätze entsprechend reduziert.
4.7	Optimierung der Verwendung der Abwasserabgabe	427-893	4.286	2.522	0	0	Zeitliche Verschiebung der Verausgabung von Einnahmen aus der Abwasserabgabe.

	Konsolidierungsmaßnahmen	Grupp.-Nr.	2017	2018	2019	2020	Sachstand
4.8*	Modifizierung der Zweckbindung bei den Einnahmen aus dem Wasserentnahmeentgelt	427-893	2.000	2.000	2.000	2.000	Änderung der Zweckbindung des Wasserentnahmeentgeltgesetzes; durch Einsatz der Einnahmen aus dem Wasserentnahmeentgelt als Kofinanzierung von Drittmitteln (EU und Bundesmittel), die bisher aus originären Landesmitteln zu erbringen waren. Durch eine weitere Steigerung der Einnahmen aus dem Aufkommen des GWEE können im Bereich des Umweltministeriums ökologische Maßnahmen, die ansonsten durch originäre Landesmittel finanziert werden müssten, durchgeführt werden. Im Rahmen der Eckdatenklausur vom 19./20. Juni 2017 wurde beschlossen, eine zusätzliche Haushaltsentlastung von mindestens 1 Mio. € p.a. durch einen entsprechenden Gestaltung zu generieren.
5. Maßnahmen über alle Ausgabenkategorien							
5.1	Konsolidierungsbeitrag durch Top-Down-Verfahren	5-8	55.161	55.161	55.161	55.161	Bei der Haushaltsplanaufstellung 2013 wurde erstmals das Top-Down-Verfahren eingesetzt. Im Rahmen der Budgetvorgaben für die einzelnen Ressorts wurde ein gegenüber der Finanzplanung 2011 bis 2015 um rund 30,0 Mio. € verminderter Defizitrahmen als Konsolidierungsbeitrag vorgegeben. Dieser wurde in den folgenden Haushaltsaufstellungsverfahren aufgesattelt und fortgeschrieben, auch für die Finanzplanung.
	SUMME über alle Konsolidierungsmaßnahmen		470.593	513.916	488.993 *mit Einmaleffekt 536.793	477.625	

Anlage 1

zum Umsetzungsbericht I/2021 des Sanierungsprogramms des Saarlandes 2017 bis 2020

Sanierungsplanung 2017 bis 2020 (Kernhaushalt)

	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist
Ausgaben	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Personalausgaben (Mio. €)	1.363	1.398	1.444	1.475	1.520	1.573	1.584	1.634	1.699
<i>Veränderung gegenüber Vorjahr (%)</i>	<i>0,8</i>	<i>2,6</i>	<i>3,3</i>	<i>2,1</i>	<i>3,0</i>	<i>3,5</i>	<i>0,7</i>	<i>3,2</i>	<i>3,9</i>
konsumtive Ausgaben (Mio. €)	1.710	1.631	1.636	1.750	1.840	1.936	1.972	2.126	2.372
<i>Veränderung gegenüber Vorjahr (%)</i>	<i>9,6</i>	<i>-4,6</i>	<i>0,3</i>	<i>7,0</i>	<i>5,1</i>	<i>5,2</i>	<i>1,9</i>	<i>7,8</i>	<i>11,5</i>
Investitionsausgaben (Mio. €)	386	406	370	334	367	390	392	411	447
<i>Veränderung gegenüber Vorjahr (%)</i>	<i>11,4</i>	<i>5,0</i>	<i>-8,8</i>	<i>-9,7</i>	<i>9,7</i>	<i>6,3</i>	<i>0,5</i>	<i>4,8</i>	<i>8,8</i>
Zinsausgaben (Mio. €)	505	479	470	426	392	377	361	316	287
<i>Veränderung gegenüber Vorjahr (%)</i>	<i>8,1</i>	<i>-5,0</i>	<i>-1,9</i>	<i>-9,4</i>	<i>-8,0</i>	<i>-3,8</i>	<i>-4,2</i>	<i>-12,5</i>	<i>-9,1</i>
Ausgaben	3.963	3.915	3.920	3.986	4.119	4.276	4.309	4.487	4.804
<i>Veränderung gegenüber Vorjahr (%)</i>	<i>6,4</i>	<i>-1,2</i>	<i>0,1</i>	<i>1,7</i>	<i>3,3</i>	<i>3,8</i>	<i>0,8</i>	<i>4,1</i>	<i>7,1</i>
Einnahmen									
Steuereinnahmen, LFA, Allgemeine BEZ, Sonder-BEZ für Gem.FK-Ausgleich sowie Forschungsförderung (Mio. €)	2.490	2.658	2.782	2.963	3.028	3.208	3.507	3.565	3.556
<i>Veränderung gegenüber Vorjahr (%)</i>	<i>1,1</i>	<i>6,7</i>	<i>4,7</i>	<i>6,5</i>	<i>2,2</i>	<i>6,0</i>	<i>9,3</i>	<i>1,7</i>	<i>-0,3</i>
Pol-BEZ, Kfz-Steuerkompensation (Mio. €)	183	183	183	183	183	183	183	183	183
<i>Veränderung gegenüber Vorjahr (%)</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Konsolidierungshilfen/Sanierungshilfen (Mio. €)	260	260	260	260	260	260	260	260	487
<i>Veränderung gegenüber Vorjahr (%)</i>	<i>50,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>87,2</i>
sonstige Einnahmen (Mio. €)	333	321	312	333	493	608	429	481	496
<i>Veränderung gegenüber Vorjahr (%)</i>	<i>-33,1</i>	<i>-3,6</i>	<i>-2,6</i>	<i>6,6</i>	<i>47,9</i>	<i>23,5</i>	<i>-29,4</i>	<i>11,9</i>	<i>3,3</i>
Vermögensaktivierung (Mio. €)	7	5	4	6	5	6	3	1	5
<i>Veränderung gegenüber Vorjahr (%)</i>	<i>-4,8</i>	<i>-33,0</i>	<i>-22,1</i>	<i>52,5</i>	<i>-15,8</i>	<i>17,6</i>	<i>-50,2</i>	<i>-68,0</i>	<i>477,8</i>
Einnahmen (Mio. €)	3.273	3.426	3.541	3.745	3.968	4.265	4.382	4.489	4.727
<i>Veränderung gegenüber Vorjahr (%)</i>	<i>-1,5</i>	<i>4,7</i>	<i>3,4</i>	<i>5,8</i>	<i>6,0</i>	<i>7,5</i>	<i>2,7</i>	<i>2,4</i>	<i>5,3</i>
Finanzierungssaldo [Mio. €] (nicht konjunkturebereinigt)	-690	-489	-379	-241	-151	-11	73	2	-78
Zusammensetzung des Finanzierungssaldos									
Nettokreditaufnahme (Negativbetrag entspricht Tilgung)	693	490	380	242	150	10	-73	46	95
Rücklagenbewegungen (Negativbetrag entspricht Zuführung)	0	0	0	0	0	0	0	-48	-17
Schuldenstand 31.12. (Mio. €)	13.026	13.739	13.969	14.109	14.208	14.002	13.552	13.865	13.890

Anlage 2

zum Umsetzungsbericht I/2021 des Sanierungsprogramms des Saarlandes 2017 bis 2020

Sanierungsplanung 2017 bis 2020 (Summe aus Kernhaushalt und Extrahaushalten lt. Verwaltungsvereinbarung)

	Ist 2012	Ist 2013	Ist 2014	Ist 2015	Ist 2016	Ist 2017	Ist 2018	Ist 2019	Ist 2020
Ausgaben									
alle Angaben in Mio. €									
Personalausgaben (Mio. €)	1.369	1.398	1.444	1.475	1.520	1.573	1.584	1.634	1.699
Veränderung gegenüber Vorjahr (%)	1,3	2,2	3,3	2,1	3,0	3,5	0,7	3,2	3,9
konsumtive Ausgaben (Mio. €)	1.731	1.647	1.650	1.763	1.855	1.950	1.990	2.138	2.825
Veränderung gegenüber Vorjahr (%)	6,4	-4,9	0,2	6,9	5,2	5,2	2,0	7,4	32,1
Investitionsausgaben (Mio. €)	398	413	497	337	369	391	392	414	728
Veränderung gegenüber Vorjahr (%)	-6,7	3,7	20,4	-32,2	9,6	5,9	0,2	5,6	75,9
Zinsausgaben (Mio. €)	507	481	473	430	396	381	365	321	288
Veränderung gegenüber Vorjahr (%)	3,2	-5,1	-1,7	-9,0	-7,9	-3,8	-4,1	-12,1	-10,3
Ausgaben	4.005	3.940	4.064	4.005	4.140	4.296	4.331	4.507	5.539
Veränderung gegenüber Vorjahr (%)	2,8	-1,6	3,2	-1,4	3,4	3,8	0,8	4,1	22,9
Einnahmen									
Steuereinnahmen (nach glob. Mindereinnahme), LFA, Allgemeine BEZ (Mio. €)	2.490	2.658	2.782	2.963	3.028	3.208	3.507	3.565	3.556
Veränderung gegenüber Vorjahr (%)	1,1	6,7	4,7	6,5	2,2	6,0	9,3	1,7	-0,3
Pol-BEZ, Kfz-Steuerkompensation (Mio. €)	183	183	183	183	183	183	183	183	183
Veränderung gegenüber Vorjahr (%)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Konsolidierungshilfen/Sanierungshilfen (Mio. €)	260	260	260	260	260	260	260	260	487
Veränderung gegenüber Vorjahr (%)	50,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	87,3
sonstige Einnahmen (Mio. €)	379	343	339	344	514	619	440	580	1.168
Veränderung gegenüber Vorjahr (%)	-0,1	-9,7	-1,2	1,6	49,4	20,4	-28,9	31,9	101,3
Vermögensaktivierung (Mio. €)	7	5	4	6	5	6	3	1	6
Veränderung gegenüber Vorjahr (%)	-4,8	-33,0	-22,1	52,5	-15,8	17,6	-50,2	-68,0	533,3
Einnahmen (Mio. €)	3.320	3.448	3.567	3.756	3.989	4.276	4.393	4.589	5.399
Veränderung gegenüber Vorjahr (%)	3,6	3,9	3,5	5,3	6,2	7,2	2,7	4,5	17,6
Finanzierungssaldo [Mio. €] (nicht konjunkturbereinigt)	-686	-492	-497	-249	-151	-20	62	82	-140
davon Sondervermögen Zukunftsinitiative II								80	169
davon Sondervermögen Bewältigung Pandemie									-261
davon Sondervermögen Saarlandpakt									30
Zusammensetzung des Finanzierungssaldos [in Mio. €]									
Nettokreditaufnahme (Negativbetrag entspricht Tilgung)	688	493	498	251	151	19	-62	-34	186
Rücklagenbewegungen (Negativbetrag entspricht Zuführung)	0	0	0	0	0	0	0	-48	-46
Schuldenstand 31.12. (Mio. €)	13.268	13.739	14.237	14.487	14.638	14.656	14.594	14.560	14.745

Beschluss des Stabilitätsrates

zur Aktualisierung der Geschäftsordnung des Stabilitätsrates

Der Stabilitätsrat beschließt die anliegende aktualisierte Geschäftsordnung.

Die Aktualisierungen umfassen neben redaktionellen Anpassungen

- das Aufgabenspektrum des Stabilitätsrates, das sich mit Geltung der Verschuldungsregel gem. Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz für die Länder seit dem Jahr 2020 und mit dem Auslaufen der Konsolidierungshilfen sowie des Solidarpakts II geändert hat,
- den konkretisierten Ausweis in der Beratungsunterlage zum Beschlussvorschlag des Arbeitskreises Stabilitätsrat für den Stabilitätsrat im Rahmen der Überwachung der Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits nach § 6 StabiRatG und
- die Tätigkeit des Evaluationsausschusses.

Geschäftsordnung des Stabilitätsrates

§ 1 Mitglieder und Vertretung

(1) Mitglieder des Stabilitätsrates sind die Bundesministerin/der Bundesminister der Finanzen, die für die Finanzen zuständigen Ministerinnen/Minister der Länder¹ sowie die Bundeswirtschaftsministerin/der Bundeswirtschaftsminister.

(2) Jedes Mitglied benennt als ständige Vertreterin/ständigen Vertreter eine Ministerin/einen Minister und/oder eine Staatssekretärin/einen Staatssekretär² des eigenen Ressorts.

§ 2 Vorsitz und Sitzungsleitung

(1) Den Vorsitz führen gemeinsam die Bundesministerin/der Bundesminister der Finanzen und die Vorsitzende/der Vorsitzende der Finanzministerkonferenz.

(2) Im Verhinderungsfall wird die Bundesministerin/der Bundesminister der Finanzen als Vorsitzende/Vorsitzender des Stabilitätsrates von der Bundeswirtschaftsministerin/dem Bundeswirtschaftsminister vertreten. Ist auch die Bundeswirtschaftsministerin/der Bundeswirtschaftsminister verhindert, vertritt sie/ihn die ständige Vertreterin/der ständige Vertreter der Bundesministerin/des Bundesministers der Finanzen.

(3) Im Verhinderungsfall wird die/der Vorsitzende der Finanzministerkonferenz als Vorsitzende/Vorsitzender des Stabilitätsrates von der/dem Stellvertretenden Vorsitzenden der Finanzministerkonferenz vertreten. Ist auch die/der Stellvertretende Vorsitzende der Finanzministerkonferenz verhindert, vertritt sie/ihn die dienstälteste anwesende Landesfinanzministerin/der dienstälteste anwesende Landesfinanzminister.

(4) Die beiden Vorsitzenden wechseln sich jährlich in der Leitung der Sitzungen ab. Der Wechsel erfolgt zur Jahresmitte.

§ 3 Begleitpersonen und Gäste

(1) Die Mitglieder des Stabilitätsrates können sich durch eine Person begleiten lassen. Im Verhinderungsfall des Mitglieds und der ständigen Vertretung des Mitglieds kann die Begleitperson ohne Rede- und Stimmrecht teilnehmen.

(2) Der Stabilitätsrat kann beschließen, einzelne Punkte ohne Begleitpersonen zu beraten.

(3) Der Stabilitätsrat kann zu einzelnen Tagesordnungspunkten Gäste hinzuziehen.

(4) Das für die Projektion des Öffentlichen Gesamthaushaltes zuständige Referat im Bundesministerium der Finanzen und die Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister nehmen mit jeweils einer Person als Gäste an der Sitzung teil.

¹ Die Bezeichnung „Ministerinnen/Minister der Länder“ umfasst in dieser Geschäftsordnung auch die Senatorinnen/Senatoren der Stadtstaaten.

² Die Bezeichnung „Staatssekretärinnen/Staatssekretäre der Länder“ umfasst in dieser Geschäftsordnung auch die Staatsrätinnen/Staatsräte der Freien Hansestadt Bremen und der Freien und Hansestadt Hamburg.

§ 4 Einberufung

- (1) Die/der Vorsitzende, die/der nach § 2 Absatz 4 die Sitzung leitet, beruft den Stabilitätsrat ein.
- (2) Der Stabilitätsrat tritt nach Bedarf, mindestens jedoch zweimal jährlich, zusammen.
- (3) Der Stabilitätsrat ist zudem einzuberufen auf Verlangen von mindestens fünf seiner Mitglieder; dabei haben die Mitglieder den Beratungsgegenstand zu benennen.
- (4) Die Mitglieder des Stabilitätsrates sind mindestens zwei Wochen vor dem Tage der Sitzung schriftlich unter Mitteilung der Tagesordnung, der Zeit und des Ortes der Sitzung einzuladen. Sitzungsunterlagen sind den Mitgliedern des Stabilitätsrates rechtzeitig vor der Sitzung zuzustellen.

§ 5 Vertraulichkeit und Nichtöffentlichkeit

Die Beratungen des Stabilitätsrates sind vertraulich und nicht öffentlich.

§ 6 Beschlussfassung

- (1) Die Beschlüsse des Stabilitätsrates werden mit der Stimme des Bundes und der Mehrheit von zwei Dritteln der Länder gefasst.
- (2) Die Stimme des Bundes wird durch die Bundesministerin/den Bundesminister der Finanzen abgegeben.
- (3) Bei Entscheidungen, die einzelne Länder betreffen, ist das betroffene Land nicht stimmberechtigt. Auch bei diesen Entscheidungen ist die Mehrheit von zwei Dritteln der Länder bei mindestens 11 Ländern gegeben.
- (4) Entscheidungen, die den Bund betreffen, werden abweichend von Absatz 1 mit der Mehrheit von zwei Dritteln aller stimmberechtigten Mitglieder gefasst.
- (5) Beschlüsse können durch ein Umfrageverfahren herbeigeführt werden. Das Umfrageverfahren ist auf Verlangen von mindestens fünf Mitgliedern abzubrechen. In diesem Fall ist eine Sitzung einzuberufen.

§ 7 Veröffentlichung der Beschlüsse und Beratungsunterlagen

Die Beschlüsse des Stabilitätsrates und die zugrunde liegenden Beratungsunterlagen werden veröffentlicht. Dies beinhaltet insbesondere:

- die vorgelegten Haushaltskennziffern, die Berichte der Gebietskörperschaften und die Schlussfolgerungen des Stabilitätsrates nach § 3 StabiRatG,
- die Berichte zur Prüfung einer drohenden Haushaltsnotlage und die Schlussfolgerungen des Stabilitätsrates nach § 4 StabiRatG,
- die Sanierungsprogramme, Berichte der Gebietskörperschaften zur Einhaltung der Sanierungsprogramme und die Schlussfolgerungen des Stabilitätsrates nach § 5 StabiRatG,
- die Beschlüsse zur Überwachung der Einhaltung der grundgesetzlichen Verschuldungsregel nach § 5a StabiRatG,
- die Beschlüsse zur Überwachung der Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits und zur Koordinierung der Haushalts- und Finanzplanungen nach § 51 HGrG und die Berichte der Vorsitzenden nach § 6 Absatz 3 StabiRatG.

§ 7a Beirat

(1) Der Stabilitätsrat wird bei der Überwachung der Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits gemäß § 51 Absatz 2 HGrG durch den gemäß § 7 StabiRatG eingerichteten Beirat unterstützt. Der Beirat ist in seiner Tätigkeit unabhängig.

(2) Dem Beirat wird die vom Arbeitskreis Stabilitätsrat vorgelegte Beratungsunterlage zum Beschlussvorschlag zur Überwachung der Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits nach § 6 StabiRatG zur Verfügung gestellt. Bei Bedarf werden ihm weitere zur Erfüllung seiner Aufgabe notwendige Informationen durch das Sekretariat des Stabilitätsrates übermittelt. Die dem Beirat zur Verfügung gestellten Informationen sind vertraulich zu behandeln.

(3) Die/der Vorsitzende des Beirats oder deren Stellvertreterin/dessen Stellvertreter nimmt an den Beratungen des Stabilitätsrates über die Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits teil.

(4) Der Beirat kann sich in organisatorischen Fragen des Sekretariats bedienen.

(5) Die Stellungnahme des Beirats und seine Empfehlungen werden nach der Sitzung des Stabilitätsrates auf der Internetseite des Stabilitätsrates veröffentlicht.

(6) Der Stabilitätsrat berücksichtigt stets im Rahmen seiner Prüfung nach § 6 StabiRatG die Bewertungen und Empfehlungen des unabhängigen Beirats gemäß § 7 Absatz 3 StabiRatG und begründet abweichende eigene Bewertungen und Empfehlungen öffentlich. Dies gilt auch im Fall des § 6 Absatz 3 StabiRatG.

§ 8 Gremien

(1) Zur Vorbereitung der Sitzungen des Stabilitätsrates wird ein Arbeitskreis Stabilitätsrat eingerichtet.

(2) Zur Prüfung einer drohenden Haushaltsnotlage einer Gebietskörperschaft nach § 4 StabiRatG sowie zur Vereinbarung eines Sanierungsprogramms und zur Begleitung des Sanierungsverfahrens nach § 5 StabiRatG setzt der Stabilitätsrat durch Beschluss einen Evaluationsausschuss ein.

(3) Der Stabilitätsrat kann weitere Gremien einsetzen.

§ 9 Arbeitskreis Stabilitätsrat

(1) Mitglieder des Arbeitskreises Stabilitätsrat sind Vertreterinnen/Vertreter des Bundesministeriums der Finanzen, der Finanzministerien der Länder sowie des Bundeswirtschaftsministeriums.

(2) Die Vertreterinnen/Vertreter der Länder bedienen sich der Mitwirkung der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister. Der Arbeitskreis Stabilitätsrat kann zu einzelnen Tagesordnungspunkten Gäste hinzuziehen. Bei Beratungen zur Koordinierung der Haushalts- und Finanzplanungen nach Absatz 5 nehmen Vertreterinnen/Vertreter der kommunalen Spitzenverbände und der Deutschen Bundesbank als Gäste teil.

(3) Die Leitung der Sitzungen des Arbeitskreises Stabilitätsrat erfolgt grundsätzlich entsprechend § 2 Absatz 4 dieser Geschäftsordnung.

(4) Der Arbeitskreis legt dem Stabilitätsrat Beschlussvorschläge zu den einzelnen Tagesordnungspunkten der jeweiligen Sitzung vor, soweit diese nicht vom Evaluationsausschuss vorbereitet werden. Insbesondere legt der Arbeitskreis Stabilitätsrat Beschlussvorschläge zu den Schlussfolgerungen des Stabilitätsrates im Rahmen der regelmäßigen Haushaltsüberwachung nach § 3 StabiRatG und den Entscheidungen des Stabilitätsrates über die Einhaltung der grundgesetzlichen Verschuldungsregel nach § 5a StabiRatG sowie zur Überwachung der Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits nach § 6 StabiRatG vor. Die Beratungsunterlage zum Beschlussvorschlag zur Überwachung der Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits nach § 6 StabiRatG enthält:

- eine Projektion des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) zur gesamt-, finanz- und haushaltswirtschaftlichen Entwicklung für den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung (laufendes Jahr und vier Folgejahre), die Ergebnisse für den Gesamtstaat sowie für die Ebenen Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen in Bezug auf gesamtstaatliches Defizit, Schuldenstand und andere zusammenfassende Finanzindikatoren beinhaltet,
- eine aktualisierte Projektion der Länderhaushalte aus der Sicht der Länder, sowie zusätzlich einmal jährlich ergänzend
- eine Darstellung der in der Projektion des BMF enthaltenen neuen Maßnahmen und ihrer mittelfristigen finanziellen Auswirkungen,
- ein Szenario unter Annahme einer unveränderten Politik, das zeigt, wie sich die Projektion ohne diese Maßnahmen für den Gesamtstaat sowie für die Ebenen Bund und Sozialversicherungen entwickeln würde,

- eine Einschätzung zur Auswirkung der neuen Maßnahmen auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen.

(5) Zur Koordinierung der Haushalts- und Finanzplanungen des Bundes, der Länder und der Gemeinden und Gemeindeverbände nach § 51 HGrG berät der Arbeitskreis Stabilitätsrat im Rahmen einer zusätzlichen Sitzung im Sommer die kurz- und mittelfristigen Vorausschätzungen zur Entwicklung der öffentlichen Haushalte. Dazu legen der Bund eine aktualisierte Projektion des öffentlichen Gesamthaushalts nach Ebenen differenziert und die Länder eine aktualisierte Projektion für die Gesamtheit der Länderhaushalte vor.

(6) § 6 gilt entsprechend.

§ 10 Evaluationsausschuss

(1) Mitglieder des Evaluationsausschusses sind grundsätzlich eine Staatssekretärin/ein Staatssekretär des Bundesministeriums der Finanzen sowie vier Staatssekretärinnen/Staatssekretäre der Finanzministerien der Länder. Die Zusammensetzung des Evaluationsausschusses wird durch Beschluss des Stabilitätsrates festgelegt und kann je nach betroffener Gebietskörperschaft variieren. Der Evaluationsausschuss tritt bei Bedarf zusammen. Die betroffene Gebietskörperschaft nimmt grundsätzlich an den Sitzungen des Evaluationsausschusses teil.

(2) Der Evaluationsausschuss legt dem Stabilitätsrat in einem Bericht die Ergebnisse seiner Prüfung nach § 4 Absatz 2 StabiRatG sowie einen Beschlussvorschlag vor. Der betroffenen Gebietskörperschaft wird Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben.

(3) Hat der Stabilitätsrat nach § 4 Absatz 5 StabiRatG eine drohende Haushaltsnotlage für den Bund oder ein Land festgestellt, überprüft der Evaluationsausschuss das von der betroffenen Gebietskörperschaft vorgeschlagene Sanierungsprogramm, stimmt die Einzelheiten mit der Gebietskörperschaft ab und legt dem Stabilitätsrat einen Beschlussvorschlag vor.

(4) Der Evaluationsausschuss begleitet das Sanierungsverfahren der betroffenen Gebietskörperschaft. Er überprüft regelmäßig die Umsetzung des Sanierungsprogramms. Er legt dem Stabilitätsrat hierzu einen Beschlussvorschlag und eine Bewertung vor.

(5) Die Beschlüsse des Evaluationsausschusses werden mit der Stimme des Bundes und mit den Stimmen von mindestens zwei Ländern gefasst.

§ 11 Sekretariat

(1) Zur Unterstützung des Stabilitätsrates und seiner Gremien wird ein Sekretariat eingerichtet.

(2) Das Sekretariat wird gemeinsam von einer Vertreterin/einem Vertreter des Bundesministeriums der Finanzen und einer/einem von der Finanzministerkonferenz benannten Vertreterin/Vertreter geleitet.

(3) Die Sekretärinnen/Sekretäre nehmen an den Sitzungen des Stabilitätsrates und seiner Gremien teil.

§ 12 Berichterstattung an den Stabilitätsrat

- (1) Grundlage der regelmäßigen Haushaltsüberwachung im Stabilitätsrat nach § 3 StabiRatG ist ein jährlicher Bericht der jeweiligen Gebietskörperschaft.
- (2) Der Bund und die Länder legen ihren Bericht grundsätzlich bis spätestens Mitte Oktober vor.
- (3) Ausgangsbasis der auf das Haushalts-Ist bezogenen Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage ist die amtliche Finanzstatistik. Die Gebietskörperschaften übermitteln dem Sekretariat bis Ende April die aktuellen Daten zu den Soll-Ansätzen des laufenden Haushaltsjahres.
- (4) Das Sekretariat stellt die auf die beiden Vorjahre und das laufende Haushaltsjahr bezogenen Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage zusammen und übermittelt diese mit den einheitlichen Annahmen zur Berechnung der Projektionen der mittelfristigen Haushaltsentwicklung bis Ende Mai an alle Mitglieder des Arbeitskreises Stabilitätsrat.
- (5) Die einheitlichen Annahmen zur Berechnung der Projektionen der mittelfristigen Haushaltsentwicklung werden in der Maisitzung des Arbeitskreises Stabilitätsrat abgestimmt.

§ 13 Ergebnisniederschrift

- (1) Das Sekretariat fertigt über jede Sitzung des Stabilitätsrates und seiner Gremien eine Ergebnisniederschrift an, die den wesentlichen Inhalt der Beratungen wiedergibt. Die Ergebnisniederschrift soll den Mitgliedern des Stabilitätsrates bzw. seiner Gremien bis zur jeweils folgenden Sitzung vorliegen.
- (2) Die Ergebnisniederschrift gilt als genehmigt, wenn bis zu der auf die Versendung folgenden Sitzung kein Einspruch erhoben wird.