

Länderfinanzen 2023: Lage verschlechtert sich, aber noch struktureller Überschuss

Die Finanzen der Länder einschließlich ihrer Gemeinden verschlechterten sich 2023 deutlich. Nach einem hohen Überschuss im Jahr 2022 stand im Jahr 2023 ein unbereinigtes Defizit von 8 Mrd € zu Buche. Die Steuereinnahmen wuchsen nur schwach. Einzelne Ausgabenkategorien wie Personal oder Leistungskäufe legten dagegen nach den hohen Preissteigerungen der vergangenen Jahre weitaus stärker zu.

Gleichwohl war die (strukturelle) Lage der Länderfinanzen noch relativ günstig. Denn das Defizit hängt vor allem damit zusammen, dass Faktoren wie temporäre Maßnahmen und Erwerbe von Finanzvermögen den Saldo stark belasteten. Um diese sowie Konjunkturreffekte bereinigt, stand 2023 ein struktureller Überschuss von 8 Mrd € zu Buche. Im laufenden Jahr dürfte die Entwicklung aber ungünstig bleiben und auch strukturell könnte ein Defizit anfallen, denn die Steuereinnahmen wachsen verhalten und die Ausgabendynamik bleibt hoch.

Die Finanzlage streute auch 2023 stark zwischen den einzelnen Ländern (einschließlich Gemeinden). Das Saarland erreichte den höchsten Überschuss pro Kopf – maßgeblich unterstützt durch die Sanierungshilfen des Bundes. Obwohl Bremen ebenfalls Sanierungshilfen erhält, belegte es mit einem hohen Defizit pro Kopf den mit Abstand letzten Platz. Bremen verzeichnete unter allen Ländern auch die höchsten Schulden pro Kopf, das Saarland unter den Flächenländern. Am niedrigsten waren die Schulden pro Kopf in Sachsen und Bayern.

Die Länder haben in den vergangenen Jahren umfangreiche Notlagenkredite über die Ausnahmeklausel der Schuldenbremse aufgenommen. Im Berichtsjahr tilgten sie annähernd 5 Mrd €. Für das Jahresende 2023 meldeten sie notlagenbedingte Kreditbestände von beinahe 70 Mrd € (820 € pro Kopf). Diese sind gemäß landesspezifischen Tilgungsplänen im weiteren Verlauf zu tilgen. Die diesbezüglichen Verpflichtungen variieren dabei stark zwischen den Ländern. Die höchsten Bestände pro Kopf weisen die Sanierungshilfe-Empfänger Saarland (3 500 €) und Bremen (3 100 €) aus. Rheinland-Pfalz und Hamburg haben dagegen bereits alle Notlagenkredite getilgt.

Das Bundesverfassungsgericht urteilte im November 2023, dass Notlagenkredite nicht zur Finanzierung von Ausgaben in Folgejahren (ohne Notlagenbeschluss) verwendet werden dürfen. Zum Zeitpunkt des Urteils hatten die Länder insgesamt hohe Reserven mit Notlagenbezug gebildet. In Reaktion auf das Urteil haben einige Länder teilweise Reserven mit Notlagenbezug aufgelöst. Einzelne Länder stellten dagegen für 2023 nochmals eine Notlage fest und nahmen zusätzliche Notlagenkredite auf (vor allem Brandenburg und Bremen). Auch für das laufende Jahr ist teils noch der Einsatz von Notlagenkrediten geplant, nicht zuletzt in den beiden Sanierungshilfe-Ländern Bremen

und Saarland. Brandenburg setzt dagegen nach einem Urteil seines Landesverfassungsgerichts nicht mehr auf Notlagenkredite, sondern auf seine Reserven. In einigen Ländern laufen noch Verfahren vor den Landesverfassungsgerichten.

Die Finanzen von Ländern und Gemeinden und die landesspezifischen Schuldenbremsen sind weiterhin kaum zu durchschauen und zu vergleichen. Wesentliche Angaben sind teils erst sehr spät verfügbar. Es bleibt insoweit eine wichtige Aufgabe des Stabilitätsrates, die Transparenz zu erhöhen, um eine gute Haushaltsüberwachung zu ermöglichen und Schieflagen vorzubeugen. Dafür sind vergleichbare Angaben zu den Finanzergebnissen und den Schuldenbremsen erforderlich. Diese sollten zügig nach dem Jahresabschluss vorliegen – idealerweise im ersten Quartal des Folgejahres und damit zeitnah zu den Bundeszahlen. Auch eine Übersicht zu den Reserven der Länder ist wichtig. Diese wäre unter anderem nötig, um abzuschätzen, wie handlungsfähig die Länder bei unvorhergesehenen strukturellen Einnahmeschwächen oder Ausgabenbedarfen außerhalb von Notlagen sind.

Nach den bisherigen Erfahrungen scheint es empfehlenswert, die Schuldenbremsen der einzelnen Länder einheitlicher zu gestalten. So überzeugt es unter anderem nicht, dass die Länder teilweise äußerst unterschiedliche Konjunkturlinien pro Kopf für dasselbe Jahr ausweisen.

1 Überblick und Datenaufbereitung

Die Finanzen der Länder und Gemeinden verschlechterten sich 2023 deutlich im Vergleich zum Vorjahr, die um Sondereffekte bereinigte strukturelle Lage war aber noch relativ günstig. Dieser regelmäßig erscheinende Länderbericht untersucht die Ergebnisse genauer. In diesem ersten Abschnitt wird zunächst die Datenaufbereitung erläutert. Der zweite Teil beschreibt die Entwicklungslinien der Ländergesamtheit im Jahr 2023. Der dritte Teil fokussiert sich auf die Unterschiede zwischen den Ländern. Der vierte Teil analysiert ausgewählte Aspekte im Hinblick auf die landesspezifischen Schuldenbremsen. Der fünfte Abschnitt gibt einen Ausblick auf das laufende Jahr. Er schließt mit Vorschlägen, wie die Länderfinanzen transparenter gemacht werden könnten.

Aufbereitung der Daten

Um die Finanzlage der einzelnen Länder zu vergleichen, werden neben ihren Kernhaushalten auch ihre Gemeinden sowie sämtliche Extrahaushalte mit den Angaben der Kassenstatistik berücksichtigt. Durch den Blick über die eigenen Kernhaushalte hinaus werden die Ergebnisse nicht verzerrt, wenn einzelne Länder Aufgaben und Finanzierungslasten zwischen diesen Einheiten verlagern. Auch lassen sich Stadtstaaten und Flächenländer so besser vergleichen.

Um die Finanzlage besser bewerten zu können, werden strukturelle Salden berechnet. Dazu wird der Finanzierungssaldo um finanzielle Transaktionen (zum Beispiel Darlehensvergaben und -rückflüsse), vorübergehende Konjunkteinflüsse, temporäre Krisenmaßnahmen und bekannte Einmaleffekte bereinigt. Darüber hinaus werden Finanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen gemäß der ersten Abrechnung im Folgejahr und damit weitestgehend periodengerecht zugeordnet. Konjunkturelle Einflüsse werden mit dem Verfahren der Bundesbank auf Basis ihrer Frühjahrsprojektion ermittelt. Temporäre Einflüsse aus krisenbezogenen Maßnahmen (2023: vor allem zur Abfederung der hohen Energiepreise) werden im Aggregat der Länder bereinigt. Sie werden aber nicht auf der Ebene der einzelnen Länder bereinigt, da sie sich nicht vollständig den einzelnen Ländern zuordnen lassen. Im Folgenden werden die bereinigten Salden der einzelnen Länder deshalb als teilbereinigte strukturelle Salden bezeichnet.

Der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) ist finanzstatistisch ab dem zweiten Quartal 2023 im Staatssektor unter den Extrahaushalten erfasst (davor außerhalb des Staatssektors). Diese Umgruppierung hängt zusammen mit dem damals eingeführten Deutschland- oder 49-Euro-Ticket und damit verbundenen höheren staatlichen Zuschüssen.¹⁾

- **Die Erfassung des ÖPNV als Extrahaushalte erhöht die staatlichen Einnahmen und Ausgaben 2023 insgesamt spürbar.** So wachsen im Vorjahresvergleich insbesondere die Personalausgaben, der Sachaufwand und die Investitionen aufgrund der geänderten Zuordnung. Begleitend steigen die Einnahmen aus Nutzungsentgelten stark. Gegenüber dem Vorjahr sinken dagegen geleistete Transfers und Kapitaleinlagen für den ÖPNV (offenbar im Wesentlichen zum Verlustausgleich), da diese nun konsolidiert werden.
- **Der Finanzierungssaldo 2023 ändert sich durch Einbeziehen des ÖPNV insgesamt nur moderat, da die Ausgaben dadurch nur wenig stärker zulegen als die Einnahmen.**

Der insgesamt für ein Land ausgewiesene Finanzierungssaldo kann mitunter im Zusammenhang mit Extrahaushalten verzerrt sein. Wenn neue Einheiten statistisch noch nicht erfasst sind, belasten Transfers der Kernhaushalte an diese Einheiten den Saldo: So wird zwar belastend die Zuführung an den Extrahaushalt gebucht, aber nicht entlastend die Einnahme beim Extrahaushalt (da dieser noch nicht erfasst wird und damit diese einnahmenseitige Gegenbuchung fehlt). Auch kann es verzerren, wenn Einnahmen und Ausgaben bei innerstaatlichen Transfers zu unterschiedlichen Zeitpunkten erfasst werden. Im Berichtsjahr gibt es eine Auffälligkeit in Schleswig-Holstein. Hier weist das Land in der Kassenstatistik umfangreiche Zuweisungen an Extrahaushalte aus. Die korrespondierenden Einnahmen der Extrahaushalte sind deutlich niedriger ausgewiesen. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes auf Basis von Daten, die später zur Jahresabschlussstatistik erhoben wurden und den Punkt ausräumen, fällt der konsolidierte Finanzierungssaldo gemäß der Kassenstatistik um gut ½ Mrd € zu ungünstig aus. Eine weitere Auffälligkeit betrifft Bremen, dessen

¹ In den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) wurden diese Einheiten zusammen mit dem Infrastrukturbereich der Bahn im Zuge der Sommerrevision 2024 auch rückwirkend dem Staatssektor zugeordnet.

Kernhaushalt knapp ½ Mrd € Investitionszuschüsse an Extrahaushalte verbuchte, ohne dass dort eine Gegenbuchung erfolgte.²⁾ Dieser Bericht gleicht die insoweit zu ungünstigen Salden bei der Ermittlung teilbereinigter Salden als Sondereffekte aus.

Zentrale Ausgabenkategorien der einzelnen Länder lassen sich (auch abgesehen von den vorgenannten Punkten) nur eingeschränkt vergleichen. So können Länder und Gemeinden Leistungen entweder mit eigenem Personal und eigenen Einrichtungen erbringen oder vergleichbare Leistungen externer (privater) Anbieter dementsprechend erwerben oder bezuschussen. Dies betrifft nicht zuletzt die Bereiche Bildung und Kinderbetreuung.

Zudem sind Zahlungen zwischen dem Kernhaushalt und seinen Extrahaushalten nur für laufende und vermögenswirksame Transaktionen insgesamt konsolidiert, nicht für einzelne Kategorien. Sofern es sich bei Zahlungen zwischen den Einheiten eines Landes um Leistungsentgelte (statt Transfers) handelt, erfolgt keine Konsolidierung. Wenn ein Land etwa Entgelte für Leistungen eines Extrahaushalts zahlt, die andere Länder im Kernhaushalt erbringen, sind dessen Gesamtausgaben dementsprechend höher.

Darüber hinaus unterscheiden sich die Buchungssystematiken von Ländern und Gemeinden. Wenn ein Land Sozialleistungen etwa im Bereich Eingliederungsleistungen seiner eigenen Ebene statt der Gemeindeebene zuordnet, zeigt sich dies gegebenenfalls in höherem Sachaufwand und niedrigeren Transfers an private Haushalte.³⁾

Die Angaben für die einzelnen Länder werden im Folgenden in der Regel in Relation zur jeweiligen Bevölkerungszahl dargestellt. So sind sie besser zwischen den Ländern vergleichbar. Besonders beim Finanzausgleich zwischen den Ländern ist die Einwohnerzahl zentral, um den Mittelbedarf zu bestimmen und Steuermittel dahingehend umzuverteilen.⁴⁾ Wie oben beschrieben, werden temporäre Krisenmaßnahmen nicht länderindividuell herausgerechnet, da für einige Länder keine vollständigen Angaben vorlagen. Deshalb fallen die hier ausgewiesenen teilbereinigten Salden ungünstiger aus als vollständig bereinigte Salden. Im Länderaggregat sind

2 Im Vorjahr hatte es eine noch größere belastende Verzerrung im Saarland gegeben. Diese ließ sich allerdings im Rahmen der letztjährigen Berichterstattung einzelnen Extrahaushalten zuordnen und somit neutralisieren.

3 Die Gemeindefinanzstatistik weist Ausgaben für ausgewählte soziale Leistungen nach. Diese werden dann pauschal den Transfers an private Haushalte zugerechnet. Für die Landeshaushalte folgt die Zuordnung von Ausgaben dem Gruppierungsplan. Dieser schlüsselt nicht nach sozialen Leistungen auf, sondern nach Geldzahlungen an private Haushalte oder verschiedenen Ausgaben für Sachkäufe. Im Beispielfall handelt es sich um letztere.

4 Diesem Bericht liegen wie üblich fortgeschriebene Bevölkerungszahlen aus Vorjahren zugrunde. Auf diesen basieren auch die bisher vorliegenden Abrechnungsergebnisse des Finanzausgleichs für das Jahr 2023. Im laufenden Jahr veröffentlichte Ergebnisse aus dem Zensus 2022 (vgl. dazu: [Statistisches Bundesamt \(2024\)](#)) weichen davon für die einzelnen Länder unterschiedlich stark ab.

gemäß Bundesbank-Schätzung temporäre Krisenlasten von 120 € pro Kopf berücksichtigt.

2 Länderaggregat: 2023 im Defizit, aber strukturell noch Überschuss

Die Länder und Gemeinden verzeichneten 2023 ein unbereinigtes Defizit von knapp 8 Mrd € (0,2 % des BIP). Dabei stand bei den Ländern ein Defizit von fast 2½ Mrd € in den Kernhaushalten einem Überschuss von 1½ Mrd € in ihren Extrahaushalten gegenüber. Die Gemeinden (Kern- und Extrahaushalte) schlossen das vergangene Jahr mit einem deutlichen Defizit von knapp 7 Mrd € ab (siehe Tabelle 4.1, Ziffer 1, und Schaubild 4.1).

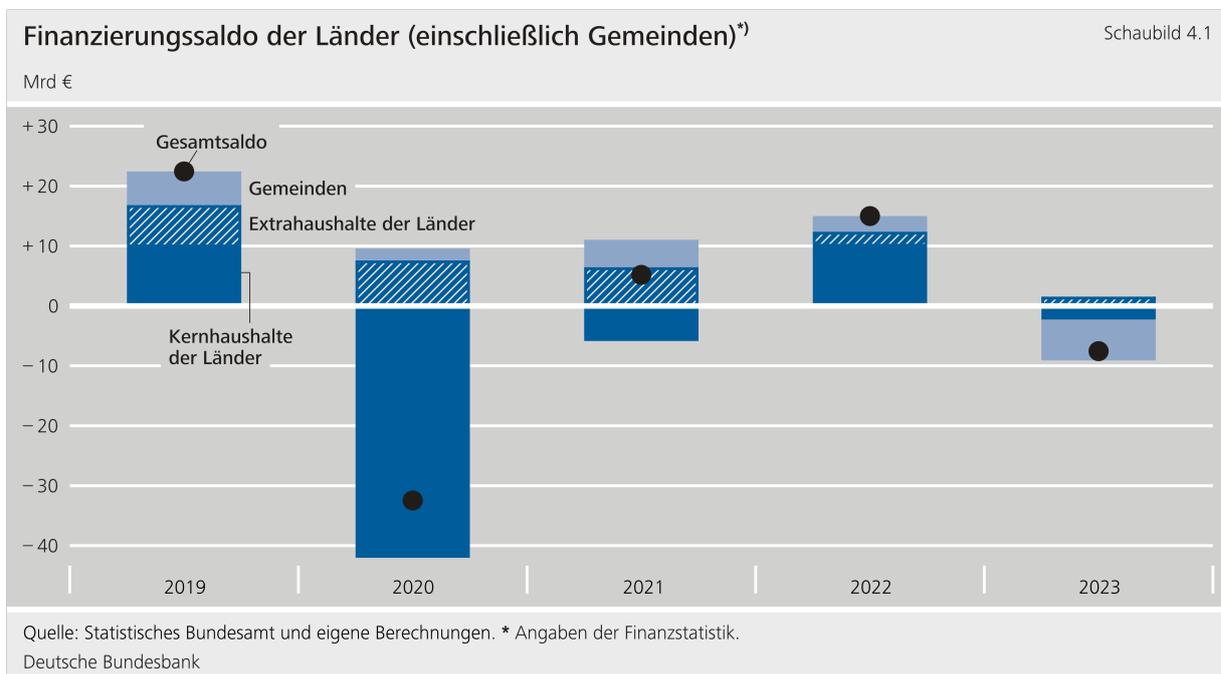


Tabelle 4.1: Haushaltskennzahlen der Länder (einschließlich Gemeinden) insgesamt
in Mrd €

Position	Ziffer	2021	2022	2023
Finanzierungssaldo	1	5,1	15,0	- 7,7
Saldo finanzieller Transaktionen	2	- 8,5	- 12,2	- 6,3
Abrechnung Länderfinanzausgleich	3	0,4	- 0,8	0,0
Korrigierter Saldo	4 = 1 - 2 + 3	14,0	26,4	- 1,3
Konjunkturkomponente	5	0,5	2,8	1,4
Sondereffekte	6	- 9,1	- 22,1	- 10,6
Einmaleffekte	6a	-	-	0,3
Corona-Maßnahmen	6b	- 9,1	- 12,9	- 0,7
Energie-Maßnahmen	6c	-	- 9,3	- 10,2
Teilbereinigter struktureller Saldo	7 = 4 - 5 - 6a	13,5	23,7	- 3,1
Korrigierter struktureller Saldo bereinigt um temporäre Corona- und Energie-Maßnahmen	8 = 4 - 5 - 6	22,5	45,8	7,9
Netto-Zinslast	9	10,2	9,6	9,1
Korrigierter struktureller Primärsaldo	10 = 8 + 9	32,8	55,4	16,9

Das unbereinigte Ergebnis hat sich gegenüber 2022 deutlich verschlechtert.

Verschiedene Faktoren überwogen die geringere Belastung aus Krisenmaßnahmen und Nettoerwerb von Finanzvermögen. So schlugen höhere Entgelte für den weiter gestiegenen Personalbestand und höhere Preise bei Leistungskäufen kräftig zu Buche. Auf der Gemeindeebene stiegen zudem die Ausgaben für Sozialleistungen stark an. Einnahmenseitig belasteten insbesondere schwach wachsende Steuereinnahmen (+ 1 %). Auf Ebene der Länder gingen sie sogar leicht zurück. So brach die Grunderwerbsteuer um fast 30 % ein (- 5 Mrd €). Die Umsatzsteuer stagnierte, da der Bund aus dieser Steuer 3 Mrd € weniger an Länder und Gemeinden abtrat.⁵⁾ Bei der Lohn- und Einkommensteuer bremste, dass die kalte Progression durch Tarifsenkungen ausgeglichen wurde. Dieser Ausgleich ist seit einigen Jahren üblich. Dabei wird die kalte Progression ein Jahr verzögert ausgeglichen: Aufgrund der hohen

5 Im Jahr 2022 hatte der Bund insbesondere Mehrbelastungen von Ländern und Gemeinden im Zusammenhang mit Asylbewerberleistungen ausgeglichen. Zudem hatte er den Ländern und Gemeinden Einnahmenausfälle aus dem Kinderbonus des Jahres 2021 erstattet. Vgl.: [Bundesrat \(2022\)](#).

Inflationsrate 2022 waren die ausgleichsbedingten Steuermindereinnahmen 2023 besonders hoch. Die steuerlichen Mindereinnahmen aus Energiepreis-Maßnahmen belasteten stärker als im Vorjahr. Die Gebühreneinnahmen stiegen stark. Dies dürfte an der ÖPNV-Integration gelegen haben, die sich aber nur moderat auf den Saldo ausgewirkt hat (siehe Kapitel 1 „Überblick und Datenaufbereitung“). Zudem dürften Länder und Gemeinden teilweise inflationsbedingte Kostensteigerungen über höhere Gebühren finanziert haben. Auf der kommunalen Ebene stiegen zwar die Gewerbesteuern kräftig, und ein abrechnungsbedingter Sondereffekt bei den Einkommensteueranteilen stützte.⁶⁾ Diese Entlastungen konnten aber die genannten Belastungen der Gemeindeebene bei Weitem nicht kompensieren.

Strukturell wiesen die Länder und Gemeinden weiterhin einen Überschuss auf.

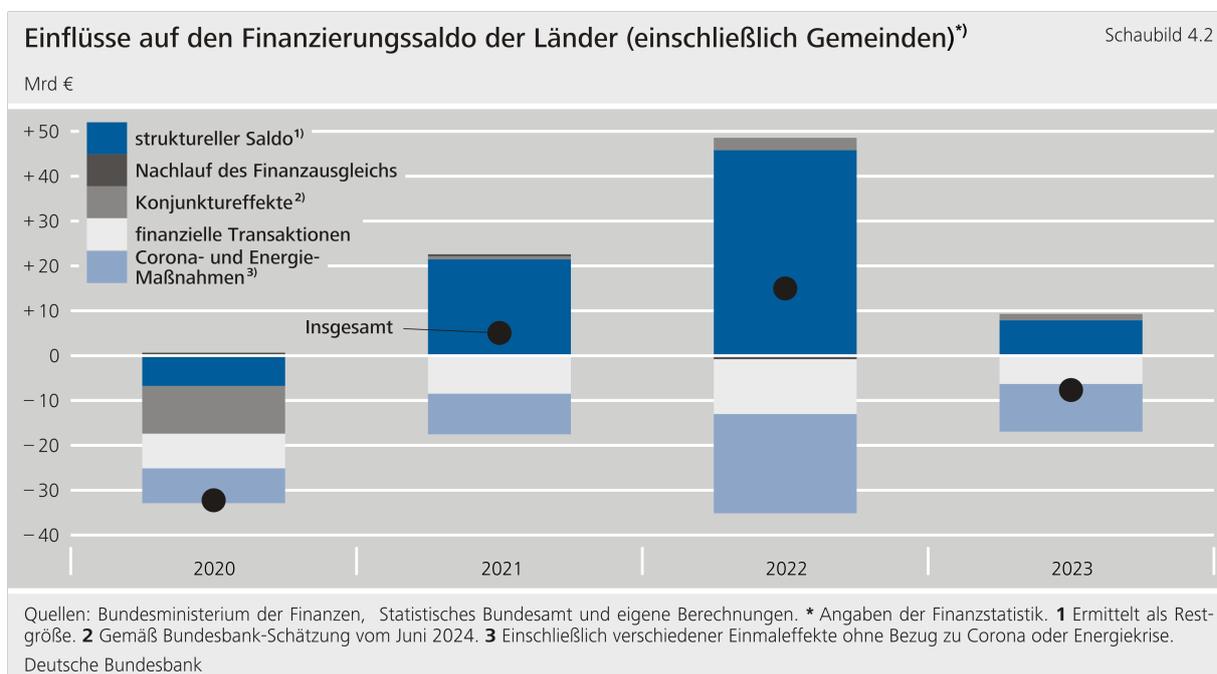
Dieser verschlechterte sich aber im Vorjahresvergleich deutlich stärker als der unbereinigte Saldo (siehe Tabelle 4.1, Ziffern 2-8). Gegenüber dem unbereinigten Saldo 2023 ist das strukturelle Ergebnis besser, weil um verschiedene Faktoren bereinigt wurde, die den unbereinigten Saldo insgesamt belastet hatten:

- Heraus fielen Belastungen durch finanzielle Transaktionen von 6 Mrd €⁷⁾ und temporäre Lasten aus Maßnahmen infolge der Energiekrise von 10 Mrd €. Die temporären Lasten sind teils von der Bundesbank geschätzt. Dies gilt vor allem für die Mindereinnahmen aus der Steuerbefreiung von Inflationsausgleichsprämien. Sie machen rund die Hälfte dieser Lasten aus. Die ermäßigte Umsatzsteuer für Gas und Fernwärme sowie für Speisen in der Gastronomie belastete ähnlich stark.

⁶ Vgl. hierzu: [Deutsche Bundesbank \(2024a\)](#).

⁷ Die finanziellen Transaktionen entfallen zu einem guten Teil auf Pensionsvorsorge-Sondervermögen, die die ihnen zugeführten Mittel anlegen.

- Es fielen in struktureller Betrachtung allerdings auch (weniger gewichtige) Entlastungen heraus. So ergab die Bundesbank-Schätzung eine kleine konjunkturelle Entlastung⁸⁾, um welche der Finanzierungssaldo bereinigt wurde. Weitere Herausrechnungen belasteten das bundesweite Ergebnis kaum.⁹⁾



-
- 8** Die Unternehmens- und Vermögenseinkommen entwickelten sich relativ günstig. Dies brachte eine konjunkturelle Entlastung bei den gewinnabhängigen Steuern. Diese war etwas größer als die konjunkturellen Belastungen bei der Lohn- und Umsatzsteuer. Das Schätzverfahren der Bundesbank leitet die konjunkturellen Einflüsse auf die verschiedenen Steuerarten aus den Trendabweichungen der wesentlichen makroökonomischen Bezugsgrößen ab. Vgl. dazu: [Deutsche Bundesbank \(2006\)](#).
- 9** Bei den länderspezifisch bereinigten Einmaleffekten entfiel per saldo eine kleine Entlastung (mitemfasst bei den krisenbezogenen Maßnahmen im nachfolgenden Schaubild). Hamburg erhielt als Anteilseigner eine größere Sonderdividende eines Logistikunternehmens von gut 1 Mrd €. Im Aggregat neutralisierte sich dies weitestgehend durch Korrekturen für statistische Auffälligkeiten im Zusammenhang mit Extrahaushalten. Diese belasteten den unbereinigten Saldo in Schleswig-Holstein um gut ½ Mrd € und in Bremen um knapp ½ Mrd €. Die nachlaufende Abrechnung des bundesstaatlichen Finanzkraftausgleichs (einschließlich der finanzkraftabhängigen Bundesergänzungszuweisungen) wirkte sich auf das Gesamtergebnis kaum aus. Einzelne Länder waren dagegen deutlich betroffen (siehe Schaubild 4.3).

3 Länderergebnisse streuen deutlich

Zum unbereinigten Überschuss

Die Hälfte der Länder (einschließlich Gemeinden) erzielte im Jahr 2023 einen unbereinigten Überschuss. Die Spannweite der Ergebnisse lag insgesamt bei gut 1 300 € pro Kopf.¹⁰⁾ Den höchsten Überschuss erzielte das Saarland (550 €). Das größte Defizit verzeichnete Bremen (780 €).

Bremen und das Saarland erhalten seit dem Jahr 2020 hohe Sanierungshilfen des Bundes.¹¹⁾ Pro Kopf waren es im letzten Jahr 580 € in Bremen und 400 € im Saarland. Die Sanierungshilfen betragen jährlich jeweils 400 Mio € in beiden Ländern. Diese sind im Gegenzug eigentlich verpflichtet, Mindesttilgungen von jeweils 80 Mio € jährlich zu erzielen. Der Überschuss des Saarlands ging über diesen Betrag hinaus und ermöglichte letztlich die geforderte Tilgung. Bremen hatte dagegen ein hohes Defizit. Es stellte eine Notlage fest und nahm zusätzliche Kredite zur Haushaltsfinanzierung auf. Das Bundesfinanzministerium akzeptierte das Vorgehen Bremens offenbar und sah von einer Kürzung der Sanierungshilfen ab.

Zum teilbereinigten Defizit pro Kopf

Das teilbereinigte Defizit pro Kopf lag im Länderaggregat bei 40 € (2022: Überschuss von 280 €). Die Spannweite zwischen den Ländern war deutlich geringer als in unbereinigter Betrachtung und lag bei 600 €. Den höchsten Überschuss erzielte auch hier das Saarland mit 250 € pro Kopf (einschließlich Sanierungshilfen). Darauf folgten Thüringen, Sachsen-Anhalt und Niedersachsen mit Überschüssen in einer Größenordnung von 150 € pro Kopf.

10 Bereinigt um den statistischen Sondereffekt in Bremen betrug die Spanne noch 850 € pro Kopf (siehe Kapitel 1 „Überblick und Datenaufbereitung“, Absatz "Der insgesamt für ein Land ausgewiesene Finanzierungssaldo kann mitunter im Zusammenhang mit Extrahaushalten verzerrt sein.").

11 In den Jahren von 2011 bis 2019 hatte die bundesstaatliche Gemeinschaft diesen Ländern bereits jährliche Konsolidierungshilfen von 260 Mio € (Saarland) beziehungsweise 300 Mio € (Bremen) gezahlt. Im Gegenzug mussten sie nachweisen, dass sie ihre strukturellen Defizite abbauen.

Das höchste strukturelle Pro-Kopf-Defizit wies wie bereits im Vorjahr Bremen aus. Der Stadtstaat vergrößerte es (bei Bereinigung um vorne genannte statistische Lücke) auf 360 € (2022: 310 €). Das hohe Defizit ist vor dem Hintergrund der erhaltenen Sanierungshilfen bemerkenswert. Unter den Flächenländern wies Nordrhein-Westfalen das höchste Defizit aus mit 280 € pro Kopf.¹²⁾ Damit verschlechterte sich das Ergebnis gegenüber dem Vorjahr (2022: 140 €) weniger stark als im Länderdurchschnitt. Hierzu trug bei, dass sich das Ergebnis eines Extrahaushalts zur Abwicklung der Landesbank stark verbesserte.

Zu den Einnahmen pro Kopf

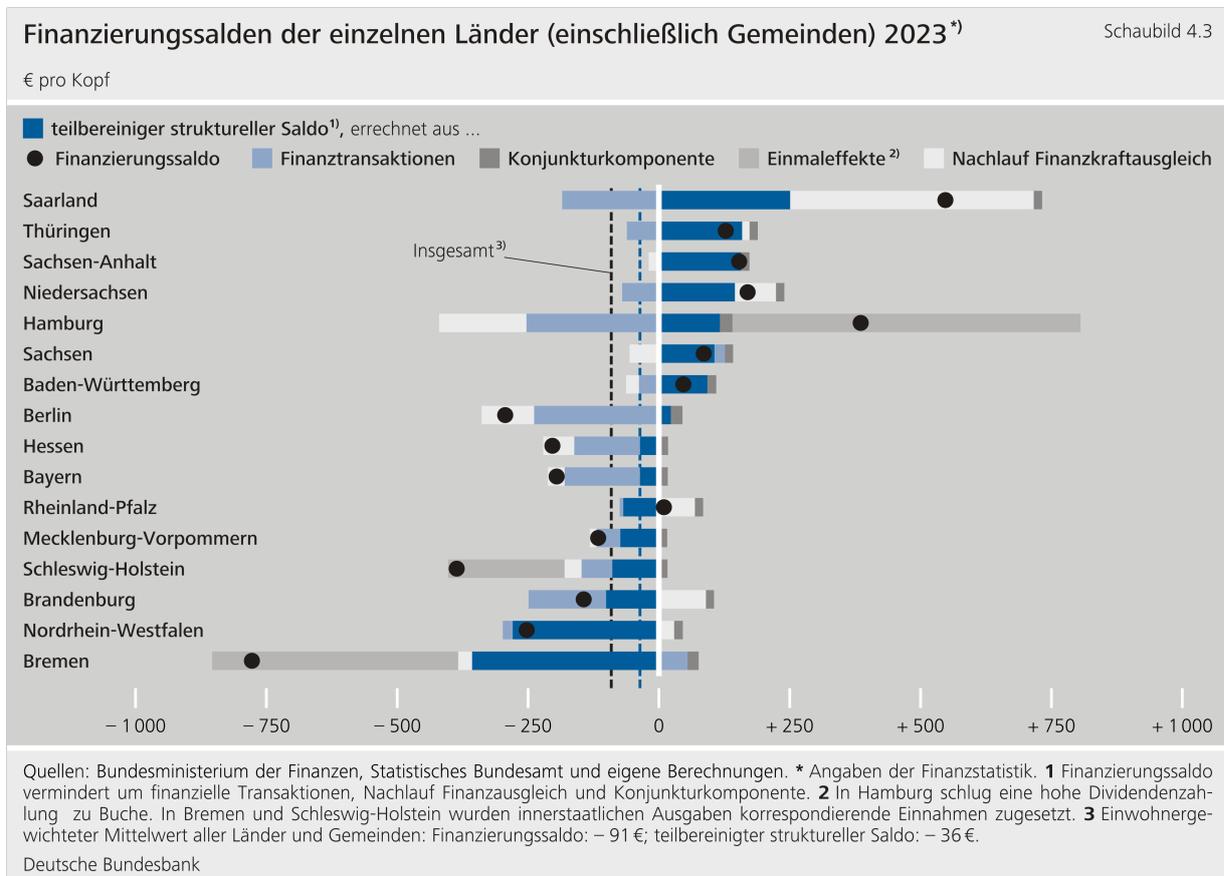
Weiterhin bestehen beträchtliche Differenzen in den Einnahmen pro Kopf. Bei den steuerlichen Einnahmen¹³⁾ belief sich die Spannweite unter den Flächenländern auf 850 €.

Dabei übertraf der Spitzenwert in Hessen (knapp 6 300 €) den Wert von Schlusslicht Rheinland-Pfalz um 16 % (siehe auch Tabelle 4.2, Ziffer 19). Hierfür sind auch länderweise Unterschiede bei den Grunderwerbsteuersätzen und den durchschnittlichen Hebesätzen der Grundsteuern und der Gewerbesteuer relevant. Diese Unterschiede zwischen den Abgabesätzen erklären überschlägig aber nur ein Sechstel des Aufkommensvorsprungs Hessens gegenüber Rheinland-Pfalz. Rheinland-Pfalz wurde 2023 allerdings durch einen Sondereffekt belastet. Dieser resultiert daraus, dass im Finanzkraftausgleich bei der Gewerbesteuer die Steuerkraft aus dem Vorjahr fortgeschrieben wird. Diese Steuerkraft war 2022 noch sehr hoch, da ein

12 Ohne die Datenkorrekturen für die Rechnungsergebnisse hätte Schleswig-Holstein mit einem Defizit von 310 € pro Kopf einen noch höheren Wert ausgewiesen. Siehe Kapitel 1 „Überblick und Datenaufbereitung“, Absatz "De für ein Land insgesamt ausgewiesene Finanzierungssaldo kann mitunter im Zusammenhang mit Extrahaushalten verzerrt sein."

13 Die steuerlichen Einnahmen machten rund 70 % der Gesamteinnahmen aus. Sie sind hier für die einzelnen Länder periodengerecht erfasst (abweichend von der Kassenstatistik einschließlich der vorläufigen Abrechnung des Finanzkraftausgleichs). Hier fließen die Gemeindesteuern mit ihrem vollständigen Aufkommen ein. Dies ist anders als beim Finanzkraftausgleich, der nur die größeren Steuern einrechnet und deren Aufkommen zu 75 % einbezieht. Für Gewerbe- und Grundsteuern rechnet der Finanzkraftausgleich zudem lediglich Fortschreibungen der Steuerkraft ein.

Impfstoffhersteller vorübergehend besonders viel Gewinnsteuern abführte. Der Nachlaufeffekt erklärt überschlägig ein Drittel des genannten Rückstands der steuerlichen Einnahmen gegenüber Hessen.¹⁴⁾



Zur Ausgabenseite

Auf der Ausgabenseite lassen sich die Länderhaushalte nur begrenzt vergleichen. Dies liegt auch daran, dass die Länder gleiche Sachverhalte teilweise uneinheitlich verbuchen (siehe Kapitel 1 „Überblick und Datenaufbereitung“).

14 Die nachlaufende Belastung ist insoweit der Ausgleich für die Begünstigung im Finanzausgleich während des vorangegangenen sprunghaften Anstiegs des Gewinnsteueraufkommens.

Zu den Schulden und Zinslasten

Die Schulden von Ländern und Gemeinden lagen bundesweit bei 825 Mrd € (rund 9 800 € pro Kopf). Damit legten sie weniger zu, als von Defiziten und Schulden neu eingerechneter Einheiten angelegt. ¹⁵⁾ Im Aggregat stiegen die Schulden gegenüber dem Vorjahr nur um 4½ Mrd € – trotz des Defizits von knapp 8 Mrd € und neu einbezogener Schulden der Verkehrsgesellschaften. Auf der kommunalen Ebene stiegen die Schulden um gut 13 Mrd € bei Defiziten von insgesamt 7 Mrd €. Die Schulden der Länderebene nahmen hingegen um 9 Mrd € ab, obwohl das leichte Defizit der Länder einen weiteren Kreditbedarf anzeigte.

Die Schuldenstände unterscheiden sich weiterhin sehr stark zwischen den Ländern (einschließlich ihrer Gemeinden). Den weitaus höchsten Pro-Kopf-Wert hatte Bremen mit 33 600 €, gefolgt vom Saarland mit 19 900 €. Der niedrigste Wert stand in Sachsen mit 2 850 € zu Buche, dicht gefolgt von Bayern. Pro Kopf sanken die Schulden besonders stark in Hamburg und Bremen. In Bremen war der Marktwert seiner Zinssicherungsgeschäfte wegen höherer Zinsen weniger negativ. Die dafür zu stellenden Barsicherheiten gingen zurück. Dadurch sank der Schuldenstand – trotz Kreditaufnahmen zur Haushaltsfinanzierung. ¹⁶⁾

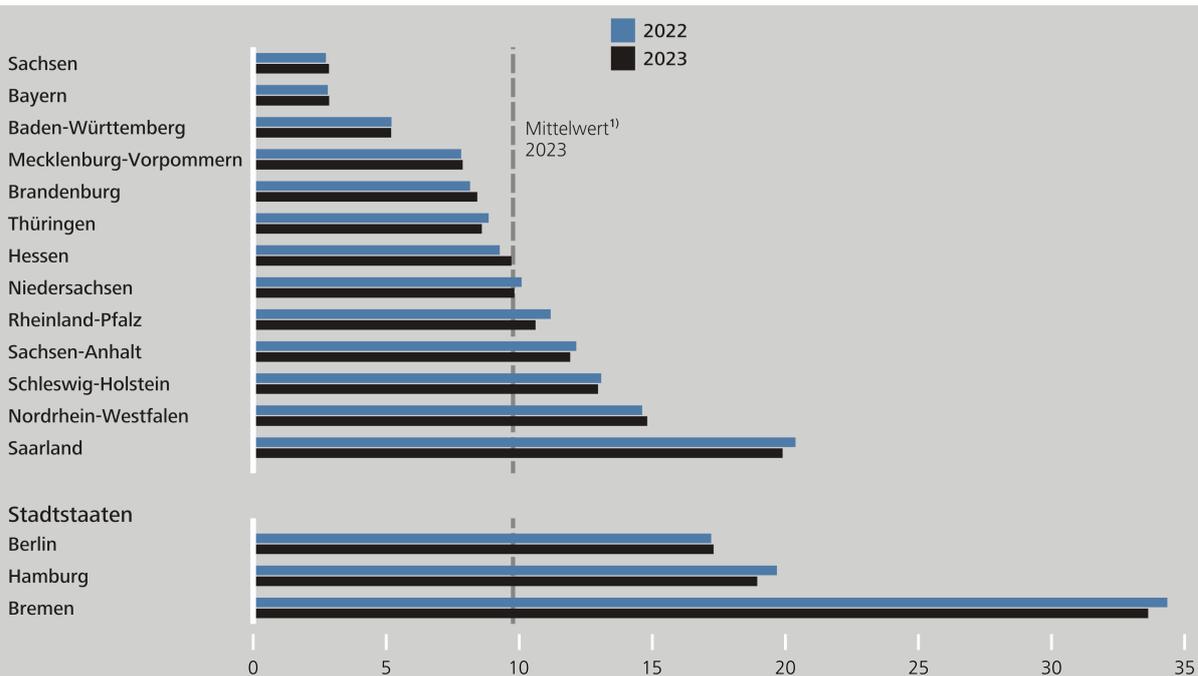
¹⁵ Dargestellt sind die Schulden gemäß der Schuldenstatistik des Statistischen Bundesamtes. Sie umfassen Schulden gegenüber dem nicht öffentlichen Bereich (dem Kapitalmarkt) und dem öffentlichen Bereich. Im Gegensatz dazu kann die haushaltsrechtliche Abgrenzung auch zahlungsmäßig ungenutzte Kreditermächtigungen erfassen. Diese sind dann als Reserven verfügbar (etwa als Rücklagen in Kern- oder Extrahaushalten), ohne dass bereits Mittel auf dem Kapitalmarkt aufgenommen sind.

¹⁶ Aufgrund der umfangreichen Derivategeschäfte ist der Schuldenstand in Bremen besonders volatil. Vgl. zu den Auswirkungen von Zinssicherungsgeschäften in Bremen: Bremische Bürgerschaft (2024), S. 2 und S. 5, sowie Deutsche Bundesbank (2021), S. 24.

Schulden der einzelnen Länder^{*)}

Schaubild 4.4

Tausend € pro Kopf



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen. * Angaben der Finanzstatistik. Schulden beim nicht-öffentlichen sowie öffentlichen Bereich (nicht konsolidiert). ¹ Einwohnergewichteter Mittelwert aller Länder und Gemeinden (2022: 9 759 €; 2023: 9 765 €).

Deutsche Bundesbank

Die Durchschnittsverzinsung der Schulden nahm bundesweit deutlich gegenüber dem Vorjahr zu. Sie stieg um 0,3 Prozentpunkte auf 1,7 % (siehe Tabellen 4.2 und 4.3, jeweils Ziffer 23). Zwar können sich die einzelnen Länder am Kapitalmarkt grundsätzlich zu ähnlichen Konditionen verschulden. Doch führen Unterschiede etwa bei den Zeitpunkten der Kreditaufnahme, den Zinsbindungsfristen und Zinsabsicherungsgeschäften zu recht unterschiedlichen Durchschnittsverzinsungen.

Die höchste Durchschnittsverzinsung errechnete sich für Bremen und Baden-Württemberg (2,6 %). In Nordrhein-Westfalen stieg sie am stärksten an (+ 0,8 Prozentpunkte). Hier spielte offenbar eine wichtige Rolle, dass 2022 Sonderfaktoren bei

den Zinsausgaben entlasteten, die nun nicht mehr anfielen.¹⁷⁾ Außerdem stiegen dort die Zinsausgaben der Gemeinden stark. Insbesondere dürften sich die durchschnittlichen Zinsen auf die umfangreichen, typischerweise zeitnah zu refinanzierenden kommunalen Kassenkredite deutlich erhöht haben. In Bremen stieg die Durchschnittsverzinsung kaum schwächer. Hier schlugen Zinssicherungsgeschäfte zu Buche: Mit dem außerordentlich starken Rückgang der Barsicherheiten zum Stichtag am Vorjahresende tilgte Bremen dafür aufgenommene zinsgünstige Kassenkredite. Die insoweit nur wenig verringerten Zinsausgaben verteilten sich auf einen erheblich gesunkenen Schuldenstand. Die niedrigsten Durchschnittszinsen wies erneut Sachsen aus (0,9 %).

Die Zinsausgaben der Länder insgesamt stiegen, aber die Zinseinnahmen wuchsen insgesamt noch etwas stärker.¹⁸⁾ Im Ergebnis gingen die Netto-Zinslasten, bei denen Zinseinnahmen von den Zinsausgaben abgesetzt sind, deshalb in den meisten Ländern zurück. Die höchsten Netto-Zinslasten pro Kopf trugen die Stadtstaaten und das Saarland (siehe Tabelle 4.2, Ziffer 8).

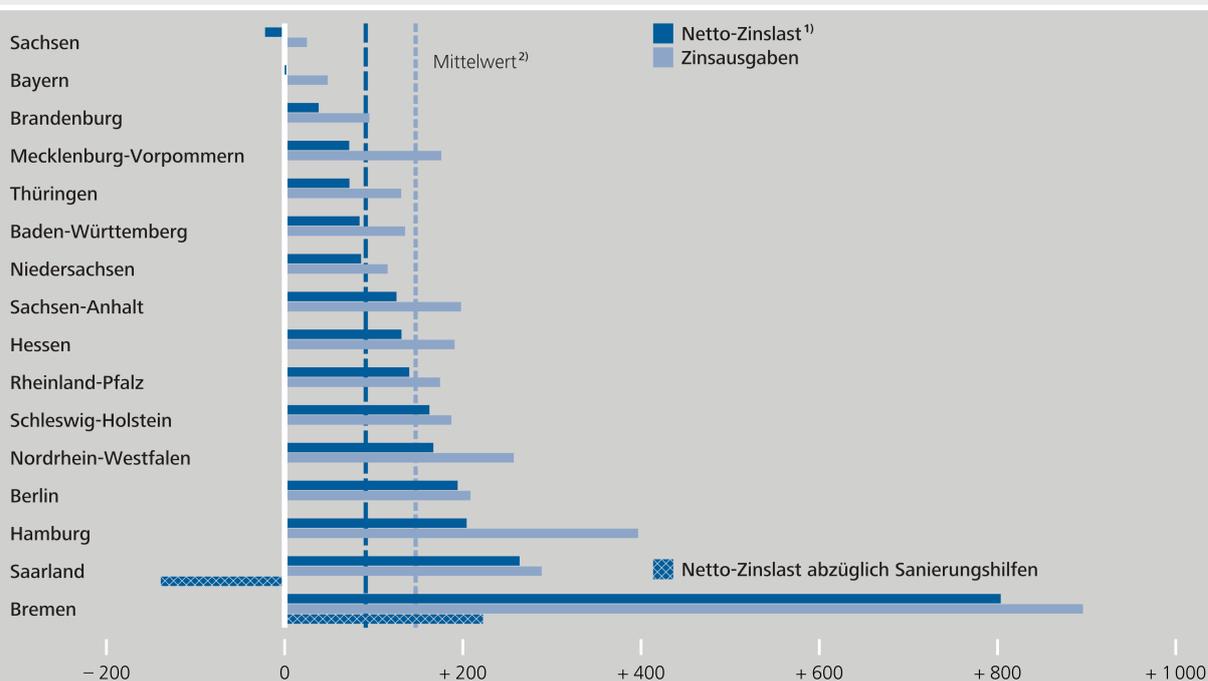
Die Einschränkung der Haushaltspolitik durch die Netto-Zinslast lässt sich an ihrer Relation zu den steuerlichen Einnahmen veranschaulichen. In Bremen erreichte das Verhältnis von Netto-Zinslasten zu steuerlichen Einnahmen 10 %. Ausweislich des Haushaltsplans des Landes trugen hierzu erneut Zahlungen für Derivate erheblich bei.¹⁹⁾ Im Saarland errechnete sich bereits eine deutlich niedrigere Relation von 4½ %. Die Vergleichswerte für die höchstbelasteten Flächenländer und Stadtstaaten ohne Sanierungshilfen lagen bei knapp 3 % in Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen beziehungsweise bei 2½ % in Berlin und Hamburg.

-
- 17** Der Landeshaushalt erfasste im Jahr 2022 in einem Sammeltitel für Agien und Erträge aus Zinssicherungsgeschäften relativ hohe Beträge als negative Zinsausgaben. Für 2023 waren in dem Titel dagegen zusätzliche Zinsausgaben veranschlagt. Hinweis: Der Bund plant, ab 2025 auf die periodengerechte Verbuchung von (Dis-)Agiem umzustellen. Dies hatte unter anderem die Bundesbank vorgeschlagen, vgl. hierzu etwa: Deutsche Bundesbank (2022), S. 65. Diese Umstellung vermeidet, dass (Dis-)Agiem die Zinsausgaben erratisch schwanken lassen. Die Entwicklung der Zinslasten lässt sich dann zudem ökonomisch besser interpretieren. Es ist empfehlenswert, dass sich die Länder dem Vorgehen des Bundes anschließen.
- 18** Dies kann an der Fristigkeitsstruktur liegen. Waren etwa zinstragende Vermögen kurzfristig angelegt, dann haben sie zügig auf die besonders stark gestiegenen Kurzfristzinsen reagiert.
- 19** Anders als zahlreiche andere Länder weist Bremen Ausgaben für Zinssicherungsgeschäfte separat aus und macht seinen Haushalt damit transparenter. In einem Nachtragshaushalt für 2023 strich das Land zwar die Ausgabenansätze für Zinsen im Zusammenhang mit Barsicherheiten für Derivate. Die relativ hohen Zinszahlungen für die eigentlichen Absicherungsgeschäfte liefen dagegen weiter.

Zinsbelastung der einzelnen Länder (einschließlich Gemeinden) 2023^{*}

Schaubild 4.5

€ pro Kopf



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen. * Angaben der Finanzstatistik. **1** Zinsausgaben abzüglich Zinseinnahmen. **2** Einwohnergewichtete Mittelwerte aller Länder und Gemeinden für Zinsausgaben und Netto-Zinslast (ohne Abzug von Sanierungshilfen).

Deutsche Bundesbank

Die effektive Zinslast ist dabei für das Saarland und Bremen sehr viel geringer, als es die Netto-Zinslast ausweist, weil Sanierungshilfen vom Bund zufließen (siehe Schaubild 4.5). In Relation zu den steuerlichen Einnahmen beträgt die um Sanierungshilfen bereinigte Netto-Zinslast in Bremen nur noch 2½ %. Im Saarland ist sie sogar negativ (- 3 %). Das bedeutet, dass die Hilfen des Bundes die Netto-Zinslasten des Saarlands überkompensieren.

4 Schuldenbremsen der Länder

4.1 Urteil des Bundesverfassungsgerichts führt teils zu Anpassungen der Haushaltspolitik

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom November 2023 strahlt auch auf die Länder aus. Mit dem Urteil zum zweiten Nachtragshaushalt des Bundes für 2021 hatte das Gericht insbesondere klargestellt, dass Notlagenkredite nicht in späteren Jahren verwendet werden dürfen.²⁰⁾ Sie sind in dem Jahr zu verwenden, für welches der Haushaltsgesetzgeber die Notlage festgestellt hat. Außerdem ist in der Haushaltsgesetzgebung darzulegen, dass die Notlagenkredite dazu dienen, die Notlage zu überwinden. Auch ist zu erläutern, dass der Umfang der Kreditermächtigungen für diesen Zweck angemessen ist.

Zum Zeitpunkt des Urteils hatten die Länder umfangreiche Rücklagen mit Pandemiebezug sowie notlagenkreditfinanzierte langjährige Sondervermögen eingerichtet oder geplant. Diese waren nach dem Urteil zu überprüfen. Für Rücklagen mit Pandemiebezug hatten die Länder Ende 2022 fortgeltende Kreditermächtigungen von zusammen 18 Mrd € ausgewiesen. Bei den notlagenkreditfinanzierten langjährigen Sondervermögen ging es einschließlich noch laufender Planungen um Beträge in einer Größenordnung von 15 Mrd €. ²¹⁾

Manche Länder passten ihre Haushaltspolitik an und änderten Vorhaben. Andere begründeten Vorhaben mit einer erneuten Notlage im betreffenden Jahr. ²²⁾ So aktivierte 2023 schließlich noch ein Drittel der Länder die Ausnahmeklauseln ihrer

20 Vgl.: Deutsche Bundesbank (2023a), S. 70 ff.

21 Das erste langjährige Sondervermögen war Ende 2022 der Transformationsfonds des Saarlands (3 Mrd €). Die Notlagenkredite dafür waren noch im Gründungsjahr verbucht worden. Ein ähnlicher Betrag wie im Saarland war für den Klimafonds in Bremen geplant. Die Berliner Landesregierung hatte 2023 ein Sondervermögen „Klimaschutz, Resilienz und Transformation“ beschlossen mit zunächst 5 Mrd €. Eine Aufstockung um weitere 5 Mrd € stand im Raum.

22 Vgl.: Deutsche Bundesbank (2024b), S. 76 f.

Schuldenbremsen, um neue Notlagenkredite aufnehmen zu können. Dabei hatte lediglich Nordrhein-Westfalen die Notsituation bereits vor dem Urteil festgestellt. Brandenburg, Bremen, das Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein taten dies erst vor dem Jahresende.

4.2 Tilgung von Notlagenkrediten im Jahr 2023 höher als überschlägiger Tilgungsspielraum

Zum Umfang der Notlagenkredite Ende 2023

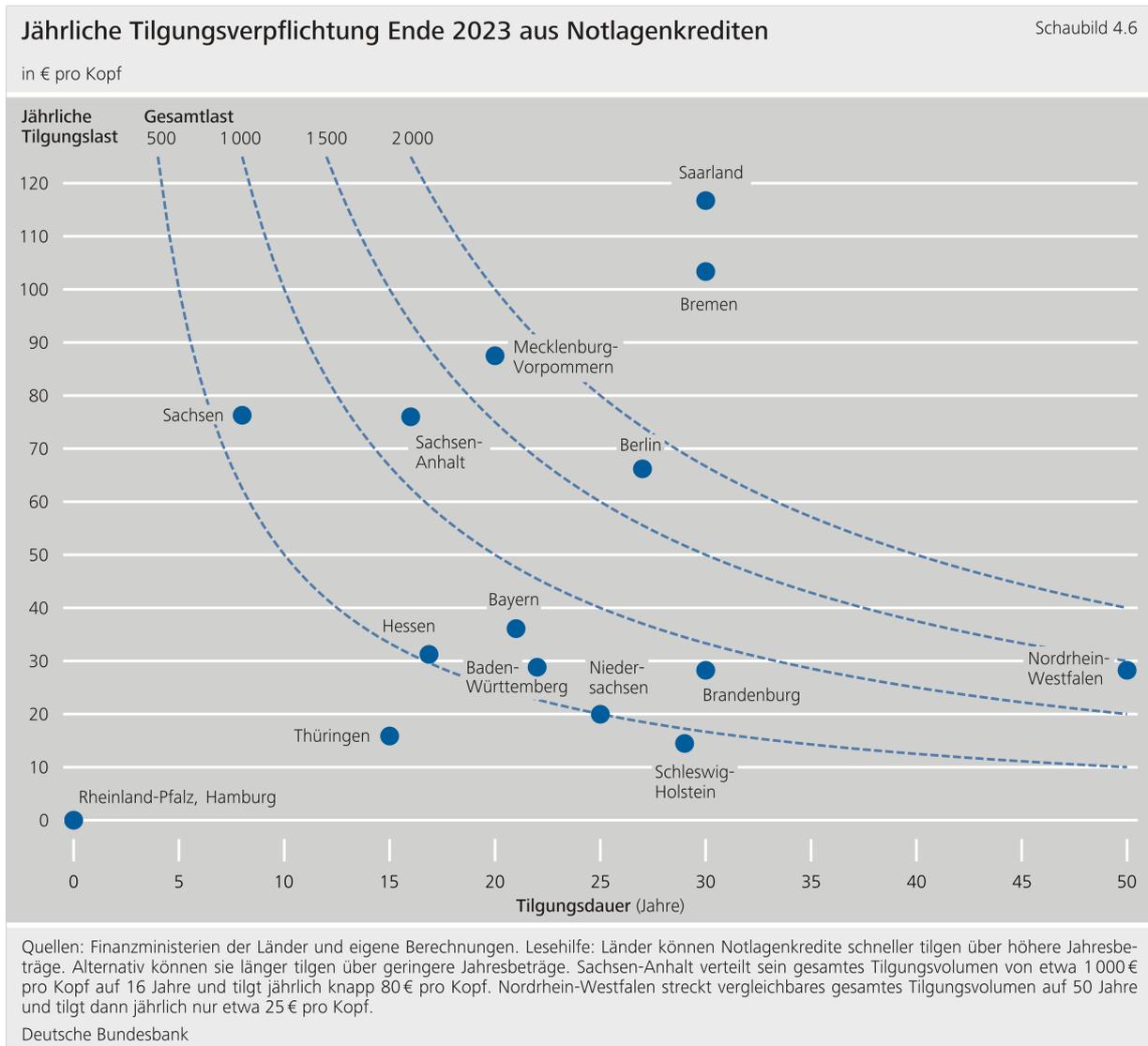
Die Ländergesamtheit meldete Ende 2023 ein ausstehendes Volumen an aufgenommenen Notlagenkrediten von gut 69 Mrd € (820 € pro Kopf). Bei der Bewilligung von Notlagenkrediten müssen die Länder einen Tilgungsplan verabschieden. Die Bundesbank hatte – wie für die Berichte der Vorjahre – die Länder nach den Abrechnungsergebnissen ihrer Schuldenbremsen befragt. Dabei waren auch Angaben zu dem Gesamtbestand der aufgelaufenen Notlagenkredite und den diesbezüglichen Tilgungsplänen erbeten.

Die aufgelaufenen Tilgungspflichten aus Notlagenkrediten verteilen sich sehr unterschiedlich auf die Länder. Rheinland-Pfalz hatte seine Notlagenkredite bereits im Jahr 2021 getilgt. Im letzten Jahr tilgte dann auch Hamburg alle Notlagenkredite (siehe dazu auch den Abschnitt in Kapitel 4.3 zu Konjunkturausgleichsrücklagen). Mit 3 500 € sind die ausstehenden Pro-Kopf-Tilgungsverpflichtungen aus Notlagenkrediten im Saarland am höchsten, gefolgt von Bremen (3 100 €). Bremen und das Saarland erhalten umfangreiche Sanierungshilfen vom Bund. Sie haben sich im Gegenzug verpflichtet, ihren Schuldenstand zu verringern. Umfangreiche Notlagenkredite erhöhen diesen für längere Zeit und vergrößern den Abstand bei der Verschuldung zu den übrigen Ländern. Tilgungsverpflichtungen aus Notlagenkrediten sind indes kein guter Indikator dafür, wie künftige Haushalte vorbelastet sind. Dazu sind auch vorhandene Vorsorgemittel einzubeziehen. Deren Umfang unterscheidet sich länderweise ebenfalls stark (siehe dazu Schaubild 4.8).

Zu den Tilgungsplänen für die Notlagenkredite

Die Länder planen, ausstehende Notlagenkredite über unterschiedliche Zeiträume zu tilgen. Tendenziell sehen Länder mit höheren Notlagenkrediten längere Tilgungszeitpläne vor. Wie stark die Pläne tatsächlich binden, lässt sich noch nicht abschätzen. Den kürzesten Zeitraum zur Tilgung plant Sachsen mit acht Jahren. Daraus ergeben sich relativ hohe jährliche Tilgungslasten. Die besonders lange Tilgungsphase

in Nordrhein-Westfalen erstreckt sich über 50 Jahre bis 2070 und verringert die jährlichen Lasten damit viel stärker. In sechs Ländern waren die Tilgungspläne bereits angelaufen, in drei davon wurden aber nochmals Notlagen festgestellt, die diese Pläne überlagerten. Von den anderen drei tilgte Berlin mehr als geplant (offenbar aus Reserven, siehe Folgeabsatz), Thüringen hingegen nichts (bei allerdings sehr niedrigem Bestand an Notlagenkrediten). Einige Länder dagegen tilgten Notlagenkredite, ohne dass dies laut Tilgungsplan schon angestanden hätte.



Zur Entwicklung der Notlagenkredite im Haushaltsjahr 2023

Per saldo tilgten die Länder im Jahr 2023 Notlagenkredite von gut 4½ Mrd €, davon nach Länderangaben die Hälfte in Reaktion auf das Urteil des

Bundesverfassungsgerichts. Dabei nahmen fünf der Länder mit aktivierter Notlagenklausel zusammen per saldo 1½ Mrd € an neuen Notlagenkrediten auf. Schleswig-Holstein tilgte dagegen trotz erklärter Notlage netto fast 1½ Mrd €. Die übrigen Länder tilgten weitere 5 Mrd € an Notlagenkrediten. Die Länder Schleswig-Holstein, Berlin und Bremen gaben an, dass sie in Reaktion auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts insgesamt 2½ Mrd € tilgten. Die drei Länder bauten hierdurch offenbar Reserven ab, die sie zuvor aus Notlagenkrediten gebildet hatten.

Die Überschlagsrechnung²³⁾ der Bundesbank deutet darauf hin, dass die Länder teils Reserven zur Tilgung einsetzten. Die Überschlagsrechnung zeigt für das Jahr 2023 per saldo nämlich einen etwas geringeren Tilgungsspielraum allein aus dem Haushaltsvollzug an.²⁴⁾ In den Haushalten 2023 gab es demnach einen strukturellen Spielraum von 4 Mrd €, um Notlagenkredite zu tilgen – bei tatsächlichen Tilgungen von gut 4½ Mrd €.

Unter den einzelnen Ländern nahmen die höchsten Notlagenkredite pro Kopf Brandenburg und Bremen mit etwas über 170 € auf, mit Abstand gefolgt vom Saarland und von Nordrhein-Westfalen. Brandenburg deckte damit den Finanzierungsbedarf, den die Überschlagsrechnung für das Jahr 2023 ermittelte (siehe Tabelle 4.4). In Bremen und Nordrhein-Westfalen lag dieser Bedarf demnach noch über der Notlagenkreditaufnahme. Entnahmen aus Rücklagen erklären diese Differenz. Im Saarland und in Sachsen-Anhalt zeigt die Rechnung dagegen keinen Finanzierungsbedarf für eine solche Kreditaufnahme. Die tatsächliche Aufnahme von Notlagenkrediten überstieg damit den rechnerischen Bedarf. Die moderate Tilgung von Notlagenkrediten in Bayern spiegelte dagegen den rechnerischen Spielraum recht genau wider. Hamburg, Schleswig-Holstein, Berlin und Sachsen tilgten teils erheblich mehr, als es der strukturelle Spielraum gemäß der Überschlagsrechnung ermöglicht

23 Die Überschlagsrechnung der Bundesbank deckt sich im Ausgangspunkt nicht mit der Schuldenbremsenabrechnung der Länder. Denn die Bundesbank ermittelt den Finanzierungsbedarf oder Tilgungsspielraum der Länder hinsichtlich Notlagenkrediten aus den Kassenergebnissen, und zwar abweichend von den Ländern unter Einschluss aller Extrahaushalte. Die Bereinigungen um Konjunkturreffekte und finanzielle Transaktionen folgen dann den Regeln der Schuldenbremsen der einzelnen Länder. Das Ergebnis wird damit verglichen, wie sich der Bestand an Notlagenkrediten verändert. Differenzen deuten darauf hin, dass Rücklagen gebildet oder Reserven zur Tilgung eingesetzt wurden. Siehe hierzu Tabelle 4.4. Vgl. zum genauen Vorgehen: Deutsche Bundesbank (2023b), S. 51.

24 Im Detail: Für die Ländergesamtheit im Jahr 2023 startet die Rechnung mit dem Saldo der Länder einschließlich ihrer Extrahaushalte von gut ¼ Mrd € (nach einnahmeseitigen Korrekturen in Schleswig-Holstein und Bremen, siehe Kapitel 1 „Überblick und Datenaufbereitung“, Absatz „Der insgesamt für ein Land ausgewiesene Finanzierungssaldo kann mitunter im Zusammenhang mit Extrahaushalten verzerrt sein.“). Davon abgezogen werden Belastungen durch die Konjunktur und durch finanzielle Transaktionen. Diese Abzüge verbessern gemäß den Angaben der Länder den Saldo: Das Defizit aus finanziellen Transaktionen betrug 1 Mrd €, und der negative Konjunkturreinfluss lag demnach bei fast 3 Mrd €. Die landesspezifischen Verfahren ermitteln teils deutlich unterschiedliche Konjunkturkomponenten pro Kopf. Das Konjunkturbereinigungsverfahren der Bundesbank schätzt für das Länderaggregat (ohne Gemeinden) eine konjunkturelle Belastung von 1 Mrd €.

hätte (zu Hamburg siehe Abschnitt zu Konjunkturausgleichsrücklagen). Unverändert blieben die ausstehenden Notlagenkredite in Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen. Thüringen deckte seinen Finanzierungsbedarf offenbar aus Reserven. Hessen und Niedersachsen nutzten ihre Spielräume nur teilweise, um Notlagenkredite zu tilgen.

Zum Einfluss der Konjunkturreffekte in den Länderschuldenbremsen

Die individuellen Schuldenbremsen der Länder errechnen jeweils sehr unterschiedliche Konjunkturreinflüsse 2023. Dies schlug sich teils stark in den Notlagenkredit-Finanzierungsbedarfen der einzelnen Länder nieder. So machten die vier Länder, die tatsächlich die meisten Notlagenkredite pro Kopf aufnahmen, abweichend vom Länderaggregat keine konjunkturellen Belastungen geltend.²⁵⁾ Das heißt: Die Konjunkturbereinigung exkulperte keine konjunkturellen Defizite, und Notlagenkredite wurden eingesetzt, um zumindest einen Teil des rechnerischen Finanzierungsbedarfs zu decken.²⁶⁾ In Bremen übertrafen die angerechneten konjunkturellen Entlastungen letztlich sogar die Aufnahme von Notlagenkrediten. Damit lässt sich die Bremer Notlagenkreditaufnahme vollständig der vom Länderaggregat abweichenden Konjunkturbewertung zuschreiben. Sachsen-Anhalt rechnete dagegen eine sehr hohe Konjunkturlast an. Dies begrenzte die Aufnahme von Notlagenkrediten eng.

Die sehr unterschiedlichen Konjunkturbereinigungsverfahren erschweren eine Analyse der Entwicklung der Länderfinanzen im Hinblick auf die jeweiligen Schuldenbremsen sehr stark. Solche starken Divergenzen zwischen den Konjunkturreffekten einzelner Länder sind ökonomisch schwer zu interpretieren (soweit sie sich nicht bei nachlaufenden Abrechnungen des Finanzkraftausgleichs auflösen). Sie führen nicht zuletzt dazu, dass sich die konjunkturbereinigten Ergebnisse unter den Ländern auf Grundlage der Landesangaben nicht ökonomisch sinnvoll vergleichen lassen.

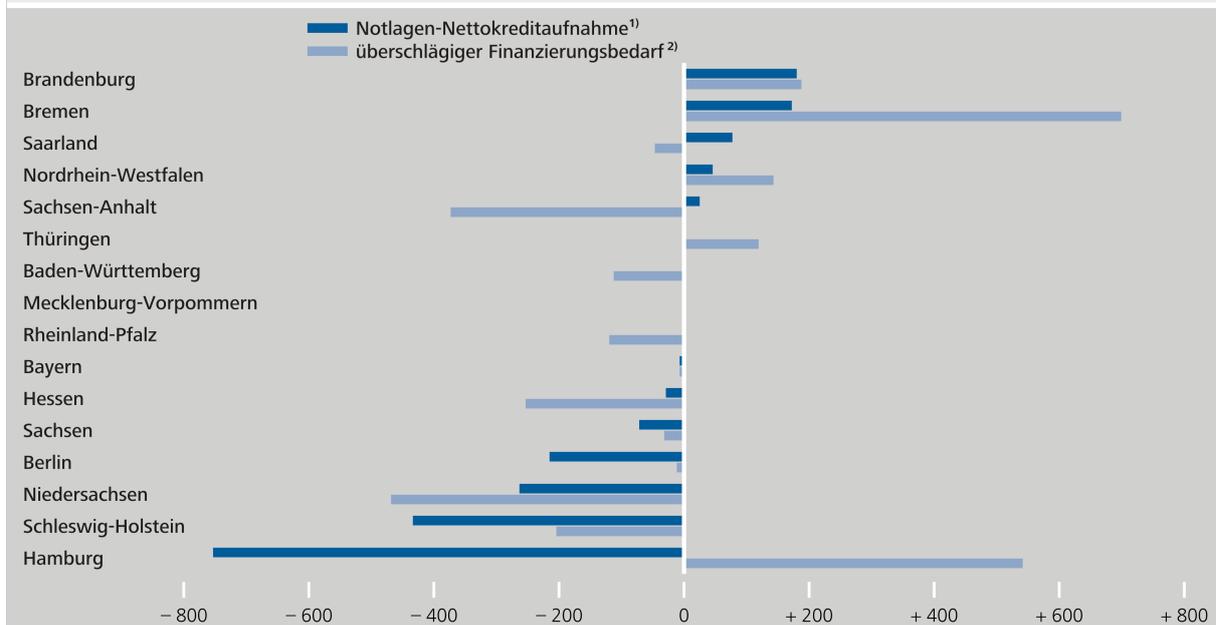
25 Ein Bezug zu noch ausstehenden Belastungen aus nachlaufenden Abrechnungen im Finanzkraftausgleich besteht nur begrenzt.

26 Das Saarland hatte zwar in der Überschlagsrechnung keinen Finanzierungsbedarf, musste aber zusätzlich die Mindesttilgung im Rahmen der Sanierungshilfen leisten. Die außerordentlich hohe Konjunkturlast spiegelt zum größeren Teil die Belastung des Landes bei der nachlaufenden Abrechnung des Finanzkraftausgleichs wider (siehe Tabelle 4.2, Ziffer 3).

Notlagen-Nettokreditaufnahme und überschlägiger Finanzierungsbedarf der Länder 2023

Schaubild 4.7

in € pro Kopf



Quellen: Statistisches Bundesamt, Angaben der Finanzministerien der Länder und eigene Berechnungen. **1** Vorjahresveränderung der insgesamt ausstehenden Tilgungsverpflichtung aus Notlagenkrediten. **2** Finanzierungssaldo von Kern- und Extrahaushalten gemäß Finanzstatistik (für Bremen und Schleswig-Holstein ergänzt), korrigiert um finanzielle Transaktionen und Konjunkturreffekte gemäß Landesangabe.

Deutsche Bundesbank

4.3 Vorhandene Reserven weiterhin schwer zu überblicken

Zum Begriff der Reserven und zu den verfügbaren Informationen

Für Handlungsspielräume oder Haushaltsengpässe außerhalb von Notlagen ist es grundsätzlich hilfreich, Reserven anzulegen (wobei eine Reservebildung aus Notlagenkrediten untersagt ist). Die Länder halten solche Reserven häufig als Rücklagen im Kernhaushalt und in Sondervermögen. Diese Rücklagen sind meist keine liquiden Mittel. Sie bestehen vielmehr aus Kreditermächtigungen, die im Haushaltsvollzug nur formal (haushalterisch) in Anspruch genommen wurden. Mittel am Kapitalmarkt werden dann erst in dem Moment beschafft, in dem ein Finanzierungsbedarf auftritt.

Die Länder haben den Einsatz solcher Reserven dabei größtenteils an bestimmte Verwendungen gebunden. Allerdings können sie die zurückgelegten Mittel bei

Bedarf auch ad hoc mobilisieren, gegebenenfalls über Gesetzesanpassungen.

Thüringen etwa löste 2022 seinen Pensionsfonds auf und beschränkte die Mittel nicht auf Pensionszahlungen. Schleswig-Holstein plant, den Bestand seines Versorgungsfonds in den nächsten Jahren zum Haushaltsausgleich einzusetzen. Andere Länder hatten bereits in den letzten Jahren ihre Pensionsvorsorgezahlungen eingeschränkt und aufgelaufene Mittel zur Haushaltsfinanzierung eingesetzt.

Es liegt weiterhin kein vollständiger Überblick zu den Reserven der Länder vor.²⁷⁾

Der Stabilitätsrat könnte hier Transparenz schaffen. Dies wäre hilfreich, um die Haushalte gut fundiert zu überwachen und die Lage der Länderfinanzen möglichst gut einzuschätzen. Die Reservebestände sind zwar grundsätzlich in den Haushaltsrechnungen der Länder auszuweisen. Die Haushaltsrechnungen liegen aber teils erst sehr spät vor und umfassen oftmals viele verschiedene Rücklagen, ohne deren Bestände übersichtlich zusammenzufassen. Übersichtliche Informationen zu den Reservebeständen sind jedoch wichtig, um Spielräume der Länder etwa bei zusätzlichen Mittelbedarfen oder nicht konjunkturell exkulpiertes Einnahmeschwäche abschätzen zu können.

Für diesen Monatsbericht hatte die Bundesbank die Länder nach ihren Reserven zum Jahresende 2023 gefragt. Die Angaben blieben aber offenbar (wie in den Vorjahren) teils lückenhaft. Die Auskünfte zu Rücklagen in Sondervermögen und Kernhaushalten dürften zwar umfassend und untereinander vergleichbar sein. Es gibt aber weitere Reserven, zu denen die Abfrage kein konsistentes Bild ergab und die im Hinblick auf das Gesamtbild wichtig wären. Hierzu zählt etwa, dass einige Länder ihre Haushalte mit den Sollansätzen abschließen und damit zum Jahresabschluss nicht genutzte Kreditermächtigungen letztlich in Folgejahre übertragen – nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts wäre diesbezüglich nun sicherzustellen, dass es sich dabei nicht um Ermächtigungen für Notlagenkredite handelt.

Rücklagen insgesamt

Die Rücklagen sind der gewichtigste Teil der Reserven. Die Länder meldeten insgesamt erneut einen sehr umfangreichen Bestand von 135 Mrd € in ihren Kernhaushalten und in Sondervermögen. Nicht bekannt ist zumeist, welcher Teil der Reserven bereits planmäßig in Folgejahren gebunden ist. Zu den Rücklagen zählen insbesondere die allgemeinen Rücklagen und Rücklagen für die Beamtenversorgung.

²⁷ Auch beim Bund ist es aufwendig, den Überblick zu wahren, vgl.: Deutsche Bundesbank (2023c), S. 71 ff.

Allgemeine Rücklagen

Die gemeldeten allgemeinen Rücklagen beliefen sich Ende 2023 auf 38 Mrd € (440 € pro Kopf). Sie stiegen damit um 4 Mrd € gegenüber dem Vorjahr. Die höchsten Bestände an allgemeinen Rücklagen pro Kopf verzeichnen Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern (3 280 € beziehungsweise 1 500 €). Neben Berlin wies auch Schleswig-Holstein keine allgemeinen Rücklagen aus, in Nordrhein-Westfalen und Bremen verblieben nur noch kleine Restbestände.

Im Verlauf des Jahres 2023 nahmen die allgemeinen Rücklagen besonders deutlich in Hamburg, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Hessen zu. Diese Länder wiesen mit Ausnahme Hessens Überschüsse in ihren Haushalten aus. Hessen buchte Mittel aus seiner Konjunkturrücklage um, die wegen einer rechnerisch hohen Konjunkturlast angezapft werden durfte.

Dagegen sanken die allgemeinen Rücklagen besonders in Berlin, Sachsen und Thüringen. Berlin hatte die Rücklage im Jahr 2020 im Zusammenhang mit Corona-Notlagenkrediten massiv aufgefüllt. Nun schichtete es offenbar seine Rücklagen um, tilgte als Reaktion auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts einen Teil seiner Notlagenkredite und deckte verbliebene laufende Finanzierungsbedarfe ab. Auch Sachsen und Thüringen deckten mit den Entnahmen aus allgemeinen Rücklagen Finanzierungsbedarfe ihrer Kernhaushalte.

Vorsorge für die Beamtenversorgung

Die Beamtenversorgung bringt weiter steigende Belastungen für die Länder mit sich, und die Länder weiteten die Vorsorge dafür insgesamt um 6 Mrd € auf 57 Mrd € aus. Die Pensionsvorsorge ist damit weiterhin die größte Gruppe unter den Rücklagen.²⁸⁾ Sachsen verfügt mit annähernd 2 800 € pro Kopf über die höchste Vorsorge, obwohl die westdeutschen Länder weitaus höhere Versorgungszahlungen zu tragen haben werden. Dahinter steht in Sachsen die Absicht, künftig Versorgungslasten vollständig aus der Reserve leisten zu können. Mit großem Abstand folgen Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt (Größenordnung 1 000 € pro Kopf). Thüringen und das Saarland verfügen über (fast) keine Pensionsrücklagen. Thüringen hatte vor einigen Jahren seine Vorsorge umgestellt und tilgt für neu verbeamtetes Personal feste Beträge seiner Altschulden. Das Saarland trägt besonders hohe Versorgungslasten. Es

²⁸ Eine Besonderheit der Pensionsvorsorge besteht darin, dass die Länder dafür in der Regel keine Kreditermächtigungen zurücklegen, sondern Vorsorgemittel rentierlich angelegen – nicht zuletzt in Schuldtiteln des eigenen Landes, teilweise aber auch in Aktien.

griff angesichts seiner mit hohen Schulden vorbelasteten Haushaltslage aber bereits auf einen großen Teil seiner zuvor gebildeten Vorsorge zurück.

Konjunkturausgleichsrücklagen

Die gemeldeten Rücklagen zum Konjunkturausgleich sanken um 2 Mrd € auf 9 Mrd €. Konjunkturfälle sind im Rahmen der Schuldenbremse symmetrisch anzusetzen. Im Aufschwung füllt sich dann die Rücklage, im Abschwung leert sie sich – sie atmet im Konjunkturzyklus.

Die Rücklagen zum Konjunkturausgleich (beziehungsweise die Konjunkturposition) sanken insbesondere in Hessen und Hamburg²⁹⁾. Der Rückgang in Hamburg reflektiert aber nicht konjunkturelle Budgetlasten in diesem Sinne: Vielmehr hat Hamburg sein Verfahren zur Konjunkturbereinigung angepasst. Mit dem neuen Verfahren errechnet es für 2023 eine konjunkturelle Entlastung des Haushalts um fast 2 Mrd € (das heißt, die Konjunkturposition steigt um diesen Betrag). Für die Vorjahre insgesamt wurden die Entlastungen aber um 3 Mrd € niedriger als bislang angesetzt (das heißt, die Konjunkturposition aus Vorjahren sinkt um diesen Betrag). Die Differenz von 1 Mrd € buchte Hamburg aus der Konjunkturposition aus. Die auf die Notlagenjahre 2020 bis 2022 entfallenen Korrekturen zog das Land von den ausstehenden Notlagenkrediten ab und tilgte sie damit faktisch.³⁰⁾

Rücklagen mit Corona-Bezug

Rücklagen mit explizitem Bezug zur Corona-Pandemie halbierten sich etwa auf 8 Mrd €. Besonders kräftig gingen diese Rücklagen in Baden-Württemberg und Berlin zurück. Die Gründe dafür sind mit den bislang vorliegenden Informationen nicht zu beziffern: Teils dürften die Länder noch Maßnahmen mit Bezug zur Pandemie finanziert haben. Teils könnten sie aber auch Rücklagen umgebucht (siehe Abschnitt „Energie-Rücklagen und sonstige Rücklagen“), zur Tilgung oder zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung eingesetzt haben (siehe zu Berlin auch Abschnitt „Allgemeine Rücklagen“). Dies ist ein Beispiel dafür, wie schwierig die Entwicklungen bei den Rücklagen der Länder einzuordnen ist.

Die höchsten Pro-Kopf-Rücklagen mit explizitem Corona-Bezug wies Sachsen-Anhalt aus mit unverändert 680 €. Sachsen-Anhalt hatte Ende 2023 erneut eine Notsituation

29 Der Hamburger Haushalt wird doppisch gebucht, weshalb er keine Rücklagen kennt. Der Bestand der Konjunkturposition in der Bilanz Hamburgs hat aber ähnlichen Charakter und wird hier mit herangezogen.

30 Vgl.: Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2024).

aufgrund der Pandemie festgestellt. Auch Nordrhein-Westfalen meldete noch eine relativ hohe Pro-Kopf-Rücklage seines Corona-Sondervermögens (310 €). Das Land hatte vorsorglich Mittel am Kapitalmarkt aufgenommen und tilgt diese offenbar bei Fälligkeit der aufgenommenen Kredite (2024 wurde gut die Hälfte des Bestandes fällig).

Rücklagen in Extrahaushalten für Investitionen

Die Reserven in vorfinanzierten Extrahaushalten für Investitionen stiegen im Länderaggregat um 1½ Mrd € auf 8½ Mrd €. Berlin und Rheinland-Pfalz waren maßgeblich für den Anstieg im Länderaggregat.

Energie-Rücklagen und sonstige Rücklagen

Sonstige Rücklagen und Energie-Rücklagen der Länder stiegen zusammen um 6 Mrd € auf 15 Mrd €. Besonders umfangreich war der Anstieg in Berlin und Baden-Württemberg – möglicherweise infolge von Umschichtungen. In Baden-Württemberg trug zu dem Anstieg offenbar bei, dass das Land Mittel aus seiner konjunkturbedingten Kreditermächtigung zuführte, da offenbar kein konkreter Finanzierungsbedarf anstand.

³¹⁾ Für das Saarland rechnet die Bundesbank wie im Vorjahr eine Darlehensvergabe über 3½ Mrd € von Extrahaushalten an den Kernhaushalt zu den sonstigen Rücklagen.

³²⁾ Grund dafür ist, dass die Mittel ausweislich der Kassenstatistik nicht verbraucht und die dafür aufgenommenen Notlagenkredite auch nicht getilgt wurden.

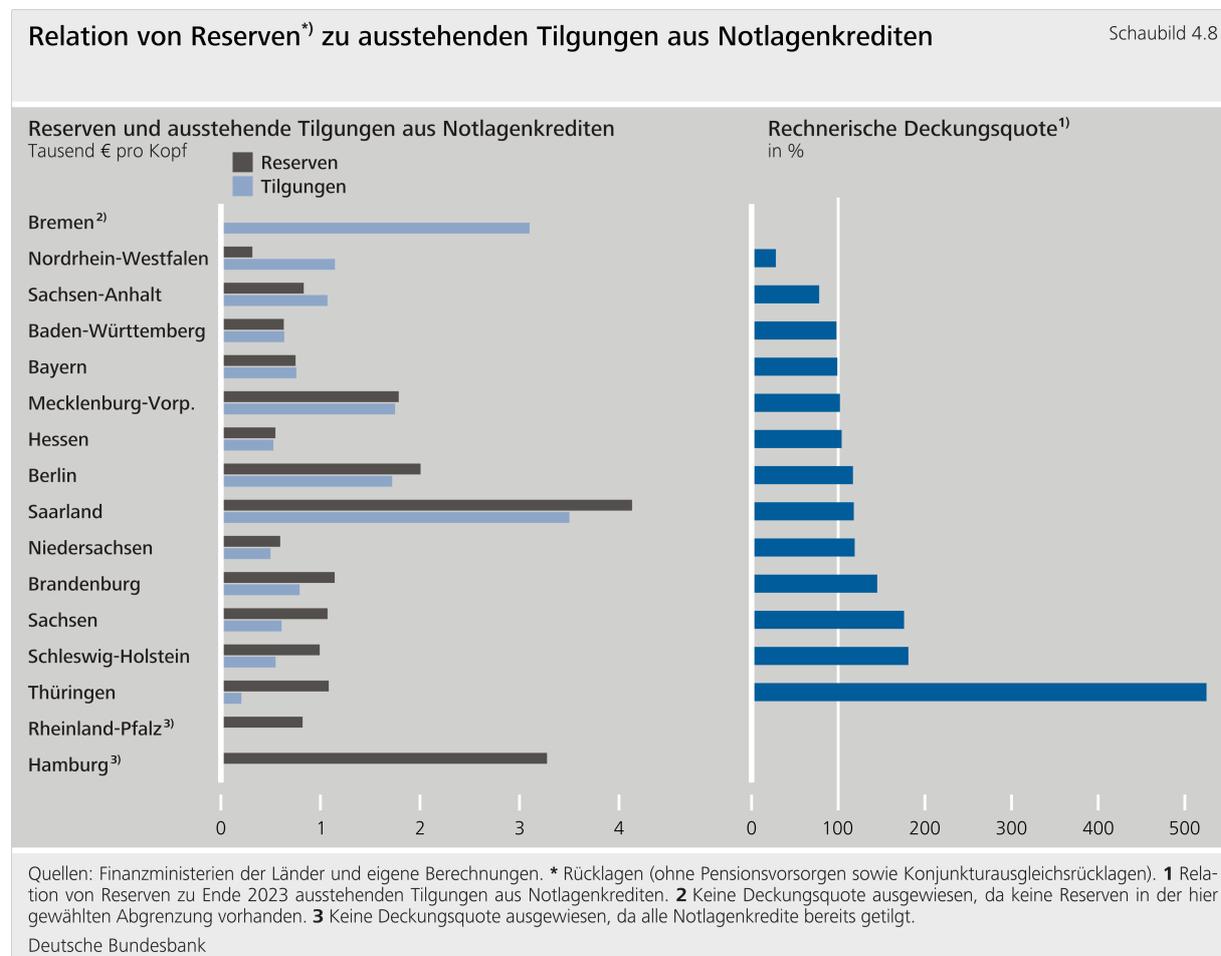
Rücklagen und ausstehende Notlagenkredite im Vergleich

Rücklagen sind zwar teils für bestimmte Aufgaben vorreserviert, ließen sich aber bedarfsweise auch mobilisieren, um Notlagenkredite zu tilgen. Auf diesem Wege könnten die Länder verhindern, strukturelle Überschüsse für diese Tilgungen erzielen zu müssen. Selbst wenn man die vielfach umfangreiche Vorsorge für Beamtenpensionen und auch Konjunkturücklagen ausblendet, stehen den Notlagenkrediten der meisten Länder deutlich größere Rücklagenbestände gegenüber (siehe Schaubild 4.8). Lediglich in Bremen und Nordrhein-Westfalen reichen diese Rücklagenbestände mit Abstand nicht aus. In Baden-Württemberg ist zu berücksichtigen, dass neben den Rücklagen weitere umfangreiche Reserven in Form von Überschüssen aus Vorjahren bestehen. Der Großteil der Rücklagen im Saarland ist

³¹ Vgl. dazu auch: Meyer (2024), S. 122 ff.

³² Dabei geht es um ein Darlehen aus dem Jahr 2022. In den Kassenstatistiken ist nur die Ausgabe bei den Extrahaushalten und keine Einnahme im Kernhaushalt erfasst. Vgl. hierzu: Deutsche Bundesbank (2023b), S. 43.

bereits mit Verpflichtungsermächtigungen gebunden.³³⁾ Insofern überzeichnet die rechnerische Deckungsquote die verfügbaren Rücklagemittel.



33 Gemäß Angaben des Finanzministeriums im Saarland.

Selbstbewirtschaftungsmittel

Einige Haushaltstitel enthalten Ausgabenermächtigungen, die nicht am Jahresende verfallen – sogenannte Selbstbewirtschaftungsmittel. Insoweit ähneln sie Reserven, ihr tatsächlicher Einsatz wird aber nicht im Haushalt gezeigt. Die überjährigen Selbstbewirtschaftungsmittel sollen im Prinzip einen effizienten Mitteleinsatz gewährleisten. Sie verhindern etwa, dass Geld zum Jahresende unwirtschaftlich ausgegeben wird („Dezemberfieber“). So verfallen Ausgabenermächtigungen grundsätzlich zum Ende des jeweiligen Haushaltsjahres. Und deswegen flossen dann teils wohl aus diesem Grund Mittel stark zum Jahresende ab, ohne dass ein gesteigerter Bedarf offensichtlich war. Über die Selbstbewirtschaftungsmittel soll dieser „Ausgabendruck“ zum Jahresende genommen werden.

Konkret bucht der Haushalt bei den Selbstbewirtschaftungsmitteln die Mittel spätestens zum Jahresabschluss als ausgegeben, obgleich sie teils noch nicht abgeflossen sind. Eine Kreditaufnahme an den Kapitalmärkten ist zur Deckung des tatsächlichen Ausgabenbedarfs erst dann erforderlich, wenn die verantwortlichen Stellen die Mittel tatsächlich auszahlen. Haushaltsmäßig wird allerdings eine Kreditaufnahme auch für noch nicht abgeflossene Mittel gebucht. Die tatsächliche Ausgabe der Mittel in Folgejahren zeigt sich dann nicht mehr in den haushaltsmäßigen Angaben (sie sind schon gebucht). Die Haushaltsstatistik weist so gesehen ein zeitlich verzerrtes Bild der Mittelabflüsse aus.

Selbstbewirtschaftungsmittel sind eigentlich nicht dafür vorgesehen, absehbar überjährige Beschaffungen zu finanzieren. Wenn diese absehbar sind, werden sie normalerweise im Haushalt über Verpflichtungsermächtigungen abgebildet. Diese Verpflichtungsermächtigungen sind dann in den künftigen Haushalten im Rahmen der Schuldenbremse auszufinanzieren.¹⁾ Es erschiene nicht im Sinne des Haushaltsrechts,

1 Etwaige verbliebene Haushaltsspielräume in einem Jahr könnten daher unter Umständen in eine Rücklage eingebracht werden.

in einem solchen Fall (absehbar überjährige Verwendung) Selbstbewirtschaftungsmittel zu buchen. In jedem Fall wäre auch bei diesen überjährigen Mitteln sicherzustellen, dass sie die verfassungsgemäßen Vorgaben zur Nutzung von Kreditermächtigungen aus Notlagenjahren erfüllen.

Selbstwirtschaftsmittel sollten transparent ausgewiesen werden. So sollten fortlaufend Mittelbestände und -abflüsse nach Ausgabenarten gezeigt werden. Der Bund etwa weist diese Bestände nach Einzeltiteln in seiner jährlichen Haushaltsrechnung aus. Solche Informationen sind für die Analyse wichtig. Sie sind ohnehin nötig, um den Staatssektor in den VGR korrekt darzustellen: In den VGR sollten Ausgaben aus Selbstbewirtschaftungsmitteln erst dann erscheinen, wenn sie tatsächlich getätigt werden.

Selbstbewirtschaftungsmittel sind insbesondere in einem Land sehr umfangreich und gleichzeitig intransparent. Zugleich werden sie vereinzelt als Reserve mobilisiert. Nordrhein-Westfalen meldete zu Beginn des Berichtsjahres anlässlich einer parlamentarischen Anfrage einen Bestand von 8 Mrd € (450 € pro Kopf). Einen Teil der Selbstbewirtschaftungsmittel aus Vorjahren bucht das Land nun als Einnahme in den Haushalt zurück. Insoweit haben diese Mittel den Charakter einer zusätzlichen Reserve.

5 Ausblick auf 2024 und ausgewählte finanzpolitische Erwägungen

Haushaltsentwicklung 2024

Das Finanzergebnis von Ländern und Gemeinden könnte sich im laufenden Jahr deutlich verschlechtern. So bleibt die gesamtwirtschaftliche Entwicklung verhalten. Die Steuereinnahmen sollen deshalb nach der Mai-Schätzung nur moderat zunehmen. Bei den Ausgaben dürften die in den letzten Jahren stark gestiegenen Preise auch noch im laufenden Jahr zu deutlichen Zuwächsen führen. Für die Länder sind hierbei die Personalausgaben besonders bedeutsam. Auf der Landesebene wurden ab Anfang 2024 Inflationsausgleichsprämien an die Beschäftigten gezahlt. Später im Jahr werden die regulären Entgelte dann angehoben. Auch die Sachkäufe steigen preisbedingt dynamisch. Auf der Gemeindeebene übertraf der breit angelegte Ausgabenanstieg die Zuwächse auf der Einnahmenseite im bisherigen Jahresverlauf sogar noch stärker. Unter dem Strich stand im ersten Halbjahr ein deutlicher Anstieg des Defizits von Ländern und Gemeinden um zusammen 17 Mrd €, vor allem auf der Gemeindeebene. Strukturell könnte der Saldo der Länderfinanzen insgesamt (einschließlich Gemeinden) im Gesamtjahr ins Minus rutschen.

Konjunkturbereinigung in den Schuldenbremsen

Mit Nordrhein-Westfalen will nun auch das größte Land erstmals Kreditermächtigungen zum Ausgleich von Konjunkturlasten einsetzen (also eine Konjunkturbereinigung im Rahmen der Schuldenbremse nutzen). Anders als die meisten Länder und der Bund hatte Nordrhein-Westfalen bislang in seiner Schuldenbremse keine konjunkturellen Einflüsse berücksichtigt. Im laufenden Jahr soll nun ein Kreditspielraum von 2 Mrd € zur Verfügung stehen, um eine entsprechende Konjunkturlast zu finanzieren (2 % des Haushaltsvolumens).³⁴⁾ Nordrhein-Westfalen will die Konjunkturbereinigung aber nur vorübergehend nutzen – oder auch gar nicht

³⁴ Vgl. dazu: Landtag Nordrhein-Westfalen (2024). Die errechnete Konjunkturlast berücksichtigt Steuerschätzfehler gegenüber dem Herbst 2023, als Nordrhein-Westfalen noch nicht mit einer Konjunkturbereinigung plante. Im Ergebnis übertrifft die Konjunkturlast den Wert, der sich mit der Frühjahrsschätzung 2024 der Bundesregierung für Nordrhein-Westfalen errechnet, um knapp ½ Mrd €.

nutzen, wenn keine Kreditermächtigungen benötigt werden sollten. In Anspruch genommene konjunkturelle Kredite sollen auf einem Kreditaufnahmekonto verbucht werden. Wenn sie aus konjunkturellen Überschüssen wieder getilgt sind, soll die Konjunkturbereinigung wieder enden.

Aus Sicht der Bundesbank ist dagegen generell eine symmetrische Konjunkturbereinigung im Rahmen von Haushaltsregeln wie der Schuldenbremse zu empfehlen. Das heißt, es sollten nicht nur konjunkturelle Defizite erlaubt sein. Vielmehr sollte auch vorgesehen werden, konjunkturelle Überschüsse in guten Zeiten auf das Budget durchschlagen zu lassen. Sonst droht eine erratische und prozyklische Haushaltspolitik: Dann könnten im Aufschwung konjunkturelle Überschüsse verausgabt werden. Nutzte die Politik solche Spielräume, entstünde ein strukturelles Defizit, das dann im nächsten Abschwung prozyklisch zu schließen wäre.

Entwicklung bei Notlagenkrediten

Für 2024 planen noch Bremen, das Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein mit Notlagenkrediten. Brandenburg sah dies zunächst auch vor. Allerdings urteilte das Landesverfassungsgericht, dass das Land die Notlagenkredite im Jahr 2023 nicht hinreichend begründet hatte. Eine Rückabwicklung für 2023 ordnete das Gericht zwar nicht an. Brandenburg sah nach dem Urteil aber offenbar die Voraussetzungen für Notlagenkredite 2024 nicht mehr als gegeben an und stellte seinen Haushalt ohne Notlagenkredite neu auf. In Bayern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Schleswig-Holstein stehen Entscheidungen von Verfassungsgerichten noch aus. Aus Bremen wurde zusätzlich zum Normenkontrollverfahren gegen den Haushalt 2023 über ein Verfahren zum Haushalt 2024 berichtet.³⁵⁾

Einige Länder planen dagegen für das laufende Jahr, Teile ihrer ausstehenden Notlagenkredite zu tilgen. Nordrhein-Westfalen etwa tilgte im laufenden Jahr wie geplant 3 Mrd € Notlagenkredite, die es für sein Corona-Sondervermögen aufgenommen hatte. In dem Sondervermögen stand Ende 2023 dabei eine noch höhere Rücklage von 5½ Mrd € bereit. Sie bestand zwar nicht aus geparkten Kreditermächtigungen, wie sie das Bundesverfassungsgericht für den Bund verwarf. Vielmehr hatte das Land die Mittel am Kapitalmarkt bereits beschafft und offenbar angelegt. Allerdings ähnelt dies aus ökonomischer Sicht geparkten Kreditermächtigungen, und es erscheint insofern folgerichtig, diese Rücklage zu tilgen.

35 Vgl.: [taz \(2024\)](#).

³⁶⁾ Mecklenburg-Vorpommern plant im laufenden Jahr zwar, Reserven aus Notlagenkrediten für Tilgungen einzusetzen. Nichtsdestotrotz scheint auch vorgesehen, mit Teilen dieser Reserven weitere Maßnahmen mit Krisenbezug zu finanzieren,³⁷⁾ wobei für das laufende Jahr keine Notlage erklärt wurde.

Bereits hoch verschuldete Länder verfügen über Ermächtigungen, auch im laufenden Jahr Notlagenkredite aufzunehmen. Das Saarland und Bremen erhalten Sanierungshilfen des Bundes, um den Schuldendienst für ihre sehr hohen Altschulden tragen und diese spürbar verringern zu können. Diese beiden Länder planen, auch im laufenden Jahr Notlagenkredite aufzunehmen – das heißt, die Kreditaufnahme übersteigt die Regelgrenze der Schuldenbremse entsprechend.³⁸⁾ Insofern wird die Schuldenlast hier perspektivisch wohl noch gewichtiger, und die beiden Länder entfernen sich weiter vom Länderdurchschnitt. Dies läuft dem Ziel entgegen, dass diese Länder ihre Schulden auf ein dauerhaft tragfähiges Niveau abbauen.

Transparenz der Länderfinanzen

Den Länderfinanzen mangelt es nach wie vor an Transparenz. Dadurch lassen sich Schief lagen und Spielräume nur schwer erkennen. Auch lassen sich Leistungsangebote der Länder nur eingeschränkt vergleichen. Eine große Chance des Föderalismus besteht darin, dass die Länder unterschiedlich erbrachte Leistungen vergleichen und im Rahmen eines Best-Practice-Ansatzes fortlaufend verbessern können. Im Ergebnis können sie ihre Leistungen so möglichst wirtschaftlich erbringen. Transparenz ist aber eine Voraussetzung für gegenseitiges Lernen und informierte Entscheidungen. Mit aussagekräftigen und vergleichbaren Angaben kann nicht zuletzt auch die Öffentlichkeit die Ergebnisse besser einordnen.

Um die Transparenz der Länderfinanzen zu verbessern, gibt es einige Ansatzpunkte:

- Basis transparenter Staatsfinanzen sind aussagekräftige, harmonisierte Statistiken. Dieser Aufsatz und seine Vorgänger zeigen die diesbezüglichen Schwächen an verschiedenen Stellen auf. Die Statistiken zu den Länderfinanzen sollten vergleichbare Vorgänge einheitlich ausweisen. Das erfordert, dass die Länder abgestimmte Verbuchungsregeln wie den Gruppierungsplan für die

³⁶ Zudem zahlt das Land die Zinsen auf die Corona-Notlagenkredite letztlich aus der Reserve des Sondervermögens. Inwieweit in anderen Ländern ähnlich vorgegangen wird, ist schwer zu überblicken.

³⁷ Vgl. zur Reaktion des Landes auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts: Hellmeyer (2024), S. 195 ff.

³⁸ Im Saarland zielen die Ermächtigungen allerdings darauf, insbesondere Notlagenkredite für den Transformationsfonds umzuschulden. Die ausstehenden Notlagenkredite steigen insoweit nicht, wohl aber der Betrag der ausstehenden Schulden am Kapitalmarkt, für die Zinsen zu entrichten sind. Vgl.: Landtag des Saarlandes (2023).

verschiedenen Einnahmen und Ausgaben konsequent anwenden und Zweifelsfälle im Vorfeld klären. Naheliegender wäre zudem, dass sich die finanzstatistische Verbuchungspraxis enger an den VGR-Regeln orientiert. Diese sind für die europäische Haushaltsüberwachung maßgeblich und harmonisiert. Die Einhaltung dieser Verbuchungsregeln unterliegt einer recht engmaschigen Qualitätskontrolle. Letztlich orientieren sich diese Verbuchungsregeln stärker am ökonomischen Gehalt der Vorgänge.

- Ein naheliegender Ansatzpunkt für mehr Transparenz ist es, die landesspezifisch teils sehr unterschiedlichen Schuldenbremsen stärker zu vereinheitlichen. Dies betrifft nicht zuletzt die Konjunkturbereinigung. Derzeit divergieren die Konjunkturreffekte zwischen den einzelnen Ländern weitaus stärker, als es sich ökonomisch erklären lässt. Die konjunkturbereinigten Ergebnisse entsprechend den Landesangaben lassen sich somit nicht sinnvoll vergleichen.

Zudem wäre es zu begrüßen, wenn die Länder ihre Schuldenbremsen auch hinsichtlich der ausgeklammerten Finanzvermögenserwerbe vereinheitlichen. Hierfür bieten die VGR einen guten Anknüpfungspunkt. Beispielsweise spricht viel dafür, finanzielle Transaktionen nur dann von der Schuldenbremse auszuklammern, wenn sie auch gemäß den Regeln der VGR nicht das gesamtstaatliche Defizit erhöhen.

Es wäre darüber hinaus folgerichtig, auch die Kreditaufnahme von Anstalten und Gesellschaften in die Schuldenbremse einzubeziehen, soweit sie zum Staatssektor zählen. Auch hierfür können die Länder (und im Übrigen auch der Bund) die VGR-Verbuchung berücksichtigen.

- Um die Lage der Staatsfinanzen besser beurteilen zu können, wären ergänzende Informationen zu den Haushaltsplänen hilfreich:

Die Haushaltspläne sollten um aussagekräftige Listen für Vorgänge ergänzt werden, die nach den europäischen Haushaltsregeln defizitwirksam, aber nicht zahlungswirksam sind. Zu diesen Vorgängen zählen insbesondere Schuldenübernahmen. Für die Abgrenzung könnten sich die Länder auch hier an den VGR orientieren. Die Listen könnten des Weiteren Übersichten zu den Sachvermögensbeständen enthalten, die mit den Wiederbeschaffungswerten und Abschreibungen fortzuführen wären.

Zentral sind zudem umfassende aktuelle Angaben zu eingegangenen Verpflichtungen für Folgejahre sowie zu den Reservebeständen.

Zudem ist empfehlenswert, dass die Länder ihre Ergebnisse gemäß der Schuldenbremse zeitnah vorlegen, damit die Zahlen auch noch politisch relevant sind. Bisher analysiert der Stabilitätsrat die Ergebnisse der einzelnen Länder im Herbst des Folgejahres. Dann steht aber im Regelfall bereits die Planung für das darauffolgende Jahr im Fokus. Das ist auch beim Bund so. Wenn die Länder ihre Ergebnisse bereits im Frühjahr vorlegten, hätten die Zahlen zweifellos weit größeres Gewicht. Dies gilt auch, wenn die Ergebnisse wie beim Bund vorläufig sind.

Literaturverzeichnis

Bremische Bürgerschaft (2024), Bericht über die Derivate des Landes Bremen zum 31.12.2023, Vorlage VL 21/1626.

Bundesrat (2022), Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes, des Stabilitätsratsgesetzes sowie weiterer Gesetze, Drucksache 365/22.

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2024), Schriftliche Kleine Anfrage und Antwort des Senats: Tilgung von Notfallkrediten für Corona-Maßnahmen, Drucksache 22/15243.

Deutsche Bundesbank (2024a), Kurzberichte, Öffentliche Finanzen, Kommunal Finanzen, Monatsbericht, April 2024.

Deutsche Bundesbank (2024b), Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, Februar 2024, S. 58 – 82.

Deutsche Bundesbank (2023a), Bundesverfassungsgericht urteilt zur Schuldenbremse, Monatsbericht, November 2023, S. 70 – 72.

Deutsche Bundesbank (2023b), Länderfinanzen 2022: insgesamt hoher Überschuss, teils weiter umfangreicher Rückgriff auf Notlagenkredite, Monatsbericht, Oktober 2023, S. 41 – 60.

Deutsche Bundesbank (2023c), Zur zunehmenden Bedeutung der Extrahaushalte des Bundes, Monatsbericht, Juni 2023, S. 63 – 82.

Deutsche Bundesbank (2022), Die Schuldenbremse des Bundes: Möglichkeiten zu einer stabilitätsgerechten Weiterentwicklung, Monatsbericht, April 2022, S. 53 – 70.

Deutsche Bundesbank (2021), Länderfinanzen 2020: Defizit aufgrund temporärer Pandemieinflüsse, Ausnahmeklauseln auch für Reservebildung genutzt, Monatsbericht, Oktober 2021, S. 15 – 42.

Deutsche Bundesbank (2006), Ein disaggregierter Ansatz zur Analyse der Staatsfinanzen: die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Deutschland in den Jahren 2000 bis 2005, Monatsbericht, März 2006, S. 63 – 79.

Hellmeyer, M. (2024), Länderbericht Mecklenburg-Vorpommern, in: Junkernheinrich, M. et al. (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen, 1-2024, S. 193 – 198.

Landtag des Saarlandes (2023), Antrag der SPD-Landtagsfraktion: Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation nach § 2 Abs. 1 Haushaltstabilisierungsgesetz (HStabG) für das Haushaltsjahr 2024, Drucksache 17/698.

Landtag Nordrhein-Westfalen (2024), Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2024, Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 18/9900.

Meyer, B. (2024), Länderbericht Baden-Württemberg 2023, in; Junkernheinrich, M. et al. (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2024, S. 121 – 132.

Statistisches Bundesamt (2024), Bevölkerungsstand, Umstellung der Bevölkerungszahlen auf die Ergebnisse des Zensus 2022.

taz (2024), FDP zieht Bremer Haushalt vor Gericht – Keine Subventionen fürs Klima, Meldung vom 24. Juli 2024.