

Erstes Kapitel  
Länderfinanzbericht 2022

Robert Aue, Daniel Buscher, Alexander Flachs, Wolfgang Förster, Ariane Gase,  
Monika Hellmeyer, Dirk Hengstenberg, Anke Hoestermann, Maike Kilian,  
Niclas Kleyling, Enrico Krönert, Corinna Manig, Barbara Meyer, Torsten  
Mietko, Christian M. Pfeil, Ulf Meyer-Rix, Beate Schirwitz, Birgitta Schönefeld,  
Anja Ranscht-Ostwald, Christian Thater und Matthias Woisin<sup>1</sup>

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	23
A. Länderhaushalte 2022 stabil in der Krise	24
I.    Wirtschaft gut behauptet, öffentliche Finanzen unter Druck und Höchststände bei der Demografie	30
1.    Wirtschaft	30
2.    Finanzen	34
3.    Demografie	38
II.   Das Jahr 2022 im Bundesrat	40
III.  Der Stabilitätsrat 2022	48
IV.  Schuldenbremse und Ausnahmesituationen – Konkretisierung durch Rechtsprechung	54
V.   Inflation und Landeshaushalte	59
VI.  Entlastungspakete – staatliche Krisenbewältigung als neue Daueraufgabe?	66
VII.  Europäische Kohäsions- und Strukturpolitik in Krisenzeiten	72
VIII. Kommunen vor wachsenden Haushaltsrisiken	77
IX.  Steigende Sozialausgaben und die (Eigen-)Verantwortung der Länder	83
X.   Föderales Lernprogramm OZG	88
XI.  Die Länderhaushalte nach Ländergruppen	93
B.  Vergleichende Übersichten von 2008 bis 2022	96
I.   Finanzielle Entwicklung der Länder im Zeitverlauf	96
II.  Kreditmarktschulden	97
III. Finanzierungssalden	101
IV. Nettokreditaufnahme	104

---

<sup>1</sup> Die Autorin/-en vertreten ausschließlich ihre persönliche Auffassung.

V.	Krisenresilienz	105
VI.	Steuerabhängige Einnahmen	106
VII.	Zinsausgaben	108
VIII.	Versorgungsausgaben und AAÜG	109
IX.	Relative demographische Entwicklung	111
X.	Verbleibende Finanzkraft	112
XI.	Zusammenfassung und Ausblick	117
	Literaturverzeichnis	118
C.	Länderbericht Baden-Württemberg 2022	119
I.	Ausgangslage und finanzpolitische Rahmenbedingungen	119
II.	Dritter Nachtrag 2021 und seine Auswirkungen auf den Haushalt 2022	121
III.	Vom Entwurf zum Staatshaushaltsplan 2022	122
IV.	Haushaltsvollzug 2022	125
V.	Ausblick auf den Haushalt 2023 und Rücklagen	126
VI.	Fazit	127
	Literaturverzeichnis	128
D.	Länderbericht Bayern 2022	130
I.	Politisches Umfeld und haushaltspolitische Zielsetzungen	130
II.	Haushaltsausgleich, Schuldenstand und Rücklagenentwicklung	131
III.	Bewältigung der Corona-Pandemie und des Ukraine-Krieges im Staatshaushalt	133
IV.	Entwicklung der Einnahmen und des Finanzkraftausgleichs	136
V.	Entwicklung der Ausgaben	138
VI.	Kommunaler Finanzausgleich	140
VII.	Fazit	140
	Literaturverzeichnis	141
E.	Länderbericht Berlin 2022	143
I.	2022: Aufbruch aus den Corona-Jahren	144
II.	Nach der Wahl ist vor der Wahl – Doppel- und Nachtragshaushalt 2022/23	146
III.	Finanzierungsüberschuss 2022 wieder auf Vorkrisenniveau	147
IV.	Mehreinnahmen und Minderausgaben	148
V.	Das Fortleben der Corona-Notfallkredite	150
	Literaturverzeichnis	151
F.	Länderbericht Brandenburg 2022	152
I.	(Haushalts-)Politisches und wirtschaftliches Umfeld	152
II.	Haushaltsplan 2022	154
III.	Haushaltsvollzug 2022	154

IV.	Haushaltsplanung 2023/2024 und Brandenburg-Paket	155
V.	Ausblick und Fazit	157
	Literaturverzeichnis	158
G.	Länderbericht Bremen 2022	160
I.	Haushaltsplanung 2022/2023 - Senat sieht weiterhin außergewöhnliche Notsituation aufgrund Corona-Krise	161
II.	Haushalt 2022: Herausforderungen Ukraine-Krieg, Energiekrise und Klimafahrplan	162
III.	Konsolidierung und Sanierung	164
	Literaturverzeichnis	165
H.	Länderbericht Hamburg 2022	167
I.	Plananpassungen 2022 – zwischen Krieg, Energiekrise und Rekord-Dividende	167
II.	Vorläufiges Ergebnis 2022	169
III.	Fortgesetzte Beobachtungen zu Steuertrend und Konjunkturposition	171
IV.	Schlusspunkt im Kapitel HSH Nordbank	173
V.	Ausblick	174
	Literaturverzeichnis	175
I.	Länderbericht Hessen 2022	176
I.	Die Einbringung des Haushaltsentwurfs 2022	176
II.	Auflösung des Sondervermögens „Hessens Gute Zukunft sichern“	178
III.	Kommunalfinanzen	181
IV.	Haushaltsabschluss 2022	184
	Literaturverzeichnis	186
J.	Länderbericht Mecklenburg-Vorpommern 2022	187
I.	Grunddaten	187
II.	Ausgangslage für den Haushaltsvollzug 2022 – Rahmenbedingungen	187
III.	Der Doppelhaushalt 2022/2023	188
IV.	Der Haushaltsvollzug und Jahresabschluss 2022	190
V.	Ausblick	192
	Literaturverzeichnis	192
K.	Länderbericht Niedersachsen 2022	194
I.	Finanzpolitische Ausrichtung in der neuen Legislaturperiode	194
II.	Haushaltsjahr 2022 Planung	196
III.	Nachtragshaushalt 2022/2023 – Reaktion auf die Energiekrise	198
IV.	Haushaltsjahr 2022 – Vollzug	201
V.	Ausblick und Fazit	201
	Literaturverzeichnis	203

L. Länderbericht Nordrhein-Westfalen 2022	204
I. Nachtragshaushalt 2022	206
II. Haushaltsplan 2023: Basishaushalt und Ergänzungsvorlage	207
III. Gemeindefinanzen	211
IV. Fazit	212
Literaturverzeichnis	212
M. Länderbericht Rheinland-Pfalz 2022	214
I. Haushaltsplan 2022	214
II. Haushaltsbilanz 2022	217
III. Energiekrise	220
IV. Flughafen Frankfurt Hahn	221
V. Kommunal финанzen	222
Literaturverzeichnis	224
N. Länderbericht Saarland 2022	226
I. Doppelter Kraftakt für den Haushalt	227
II. Haushaltsverlauf 2022	227
III. Der saarländische Transformationsfonds	229
Literaturverzeichnis	233
O. Länderbericht Sachsen 2022	235
I. Übersicht	235
II. Haushaltsplan 2022: Teil II des Doppelhaushalts 2021/22	235
III. Wirtschaftliche Randbedingungen 2022	237
IV. Haushaltsvollzug 2022	237
V. Verschuldung im Ländervergleich gering	239
VI. Personal	240
VII. Doppelhaushalt 2023/24	242
Literaturverzeichnis	243
P. Länderbericht Sachsen-Anhalt 2022	244
I. Grunddaten	244
II. Herausforderungen 2022	245
III. Ist 2022	246
IV. Haushaltsplan 2023	249
V. Kommunaler Finanzausgleich	251
VI. Stabilitätsbericht	253
VII. Ausblick	253
Literaturverzeichnis	254
Q. Länderbericht Schleswig-Holstein 2022	256
I. Grunddaten	256
II. Haushalt 2022: Von den Eckwerten zum Haushalt	256

III.	Haushaltsvollzug und vorläufiger Abschluss 2022	259
IV.	Corona-Notkredite, Ausweitung der Zweckbestimmung und Tilgung	262
V.	Kommunale Finanzsituation und Finanzausgleich	264
VI.	Urteil des Landesverfassungsgerichts zum Finanzausgleichsgesetz	265
VII.	hsh Nordbank – Abschluss eines finanziellen Desasters	267
VIII.	Landtagswahl und finanzpolitische Ziele der Koalition	269
IX.	Aktuelle Lage und Ausblick	271
	Literaturverzeichnis	272
R.	Länderbericht Thüringen 2022	277
I.	Grunddaten	277
II.	Gesamtwirtschaftliche Ausgangslage	277
III.	Haushalt 2022 – Planung und Vollzug	278
IV.	Kommunal Finanzen	280
V.	Haushaltsplanung und Ausblick	281
	Literaturverzeichnis	282
S.	Glossar Länderberichte	284

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Inflation und Zins .....	59
Abbildung 2:	Relative Entwicklung der Länderausgaben für die Sozialhilfe (netto; einschl. Eingliederungshilfe, ohne Grundsicherung im Alter) .....	83
Abbildung 3:	Verbleibende Finanzkraft je Einwohner – Flächenländer West .....	114
Abbildung 4:	Verbleibende Finanzkraft je Einwohner – Flächenländer Ost.....	116
Abbildung 5:	Verbleibende Finanzkraft je Einwohner - Stadtstaaten .....	117

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Inflationsrate (in v. H.) Euroraum und Deutschland, 2022 .....	60
Tabelle 2:	Kerninflationsrate (in v. H.) Euroraum und Deutschland, 2022.....	63
Tabelle 3:	Entwicklung der Finanzierungssalden pro Einwohner in den Kernhaushalten seit 2008 .....	93
Tabelle 4:	Finanzdaten neue Länder 2022.....	94
Tabelle 5:	Finanzdaten Finanzschwache Flächenländer West 2022.....	94
Tabelle 6:	Finanzdaten der Südländer 2022 .....	95
Tabelle 7:	Finanzdaten der Stadtstaaten 2022 .....	95
Tabelle 8:	Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich (Länder, Kernhaushalte) .....	97
Tabelle 9:	Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich (Länder, Kern- und Extrahaushalte) .....	98

Tabelle 10:	Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich (Länder und Kommunen, Kernhaushalte).....	99
Tabelle 11:	Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich (Länder und Kommunen, Kern- und Extrahaushalte) .....	100
Tabelle 12:	Finanzierungssaldo (Kernhaushalt Länder) in Mio. Euro .....	101
Tabelle 13:	Finanzierungssaldo Länder mit Extrahaushalten (aber ohne gemeinsame Extrahaushalte) in Mio. Euro.....	102
Tabelle 14:	Finanzierungssaldo (Kernhaushalte Länder und Kommunen) .....	103
Tabelle 15:	Finanzierungssaldo (Kern- und Extrahaushalte, Länder und Kommunen) .....	103
Tabelle 16:	Finanzierungssaldo (Kern- und Extrahaushalte, Länder und Kommunen) .....	104
Tabelle 17:	Nettokreditaufnahme (Kernhaushalte, Länder) .....	104
Tabelle 18:	Nettokreditaufnahme (Kernhaushalt Länder und Kommunen) .....	105
Tabelle 19:	Periodengerechte steuerabhängige Einnahmen .....	107
Tabelle 20:	Zinsausgaben an Kreditmarkt (Kernhaushalt Länder und Kommunen) .....	109
Tabelle 21:	Versorgungsausgaben und AAÜG in Mio. € (Länder und Kommunen) .....	110
Tabelle 22:	Einwohner in Mio. zum 30.6. ....	111
Tabelle 23:	Verbleibende Finanzkraft (Länder und Kommunen) .....	113
Tabelle 24:	Verbleibende Finanzkraft (Länder und Kommunen) .....	113
Tabelle 25:	Verbleibende Finanzkraft: Periodengerechte steuerabhängige Einnahmen abzüglich Zins- und Versorgungsausgaben (Länder und Kommunen) .....	115
Tabelle 26:	Finanzdaten Baden-Württemberg 2022 .....	119
Tabelle 27:	Finanzdaten Bayern 2021–2023 .....	130
Tabelle 28:	Finanzdaten Berlin 2022.....	143
Tabelle 29:	Finanzdaten Brandenburg 2022.....	152
Tabelle 30:	Finanzdaten Bremen 2022 .....	160
Tabelle 31:	Finanzdaten Hamburg 2022.....	167
Tabelle 32:	Finanzdaten Hessen 2022 .....	176
Tabelle 33:	Finanzdaten Mecklenburg-Vorpommern 2022.....	187
Tabelle 34:	Finanzdaten Niedersachsen 2022 .....	194
Tabelle 35:	Finanzdaten Nordrhein-Westfalen 2022.....	204
Tabelle 36:	Finanzdaten Rheinland-Pfalz 2022.....	214
Tabelle 37:	Finanzdaten Saarland 2022.....	226
Tabelle 38:	Finanzdaten Sachsen 2022.....	235
Tabelle 39:	Personalstellen im sächsischen Landeshaushalt, einschl. Beamte.....	241
Tabelle 40:	Finanzdaten Sachsen-Anhalt 2022 .....	244
Tabelle 41:	Finanzdaten Schleswig-Holstein 2022 .....	256
Tabelle 42:	Geplante Inanspruchnahme des Landeshaushalts durch Altschulden der HSH Finanzfonds AöR in Mio. € .....	267
Tabelle 43:	Finanzdaten Thüringen 2022 .....	277

## Zusammenfassung

Der Länderfinanzbericht gibt einen Überblick über die Länderhaushalte für das Jahr 2022. Zunächst erfolgt eine Zusammenschau der allgemeinen Rahmenbedingungen, Trends und Besonderheiten des Jahres 2022 mit Blick auf die Länderhaushalte. Anschließend werden die einzelnen Haushalte der 16 Länder vom Entwurf bis zum Vollzug im Detail beleuchtet. Der Länderfinanzbericht bietet damit eine hochaktuelle und präzise Beschreibung und Analyse des Verlaufs des Jahres 2022 aus Sicht der Länderhaushalte.

**Schlüsselbegriffe:** Finanzbericht; Staatshaushalte; Staatsausgaben; Staatseinnahmen; Staatsverschuldung; Struktur und Umfang der Staatsverwaltung

### **Financial report for the German Länder 2022**

The Financial Report of the *German states (Länder)* provides an overview of the budgets of all sixteen states for the year 2022. Initially, it presents an overview of the general conditions, trends, and peculiarities of the year 2022 with regard to the state budgets. Subsequently, it examines in detail the individual budgets of the 16 states from the draft stage to implementation. The Financial Report thus offers a highly current and precise description and analysis of the course of the year 2022 from the perspective of state budgets.

Keywords: financial report; state budgets; state expenditure; state revenues; state debt; structure and scope of state government

JEL Codes: G01, H12, H71, H72, H74

DOI 10.35998/joefin-2023-0001

## A. Länderhaushalte 2022 stabil in der Krise

Für die Länderhaushalte brachte das Jahr 2022 einen unerwartet paradoxen Verlauf: Inmitten dramatischer Krisen boten sie ein Bild solider Stabilität, fast frei von beunruhigenden Konflikten und mit überraschenden Gestaltungsideen. Mit einem positiven Finanzierungssaldo von gut zehn Milliarden Euro in der Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) gingen Länder und ihre Gemeinden aus einem Jahr, in dem mit -2,6 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) das gesamtstaatliche Defizit nur knapp im Rahmen der Maastricht-Kriterien blieb.<sup>2</sup> Auch die Gemeinden blieben mit einem positiven Finanzierungssaldo von gut 2,6 Mrd. € im Plus. Die fiskalische Last der Krisen, die sich über Corona- und Klimakrise, Ukraine-Krieg, Energiekrise, Flüchtlingskrise bis zur Inflationskrise auf türmten, schlug sich 2022 vorwiegend im Bundeshaushalt nieder.

Angesichts der Krisenkulisse konnte die neugebildete Regierungskoalition im Bund kein besonderes Interesse an einem fiskalisch motivierten Grundsatzkonflikt mit den Ländern haben. Zumal die Ministerpräsidentenkonferenz noch unter Bundeskanzlerin ANGELA MERKEL während der Corona-Pandemie als Nebenregierung nicht immer professionell agiert und sich das öffentliche Interesse an den Länderchefs auf ein bundespolitisch zuträgliches Normalmaß reduziert hatte. Auch deshalb war es aus Sicht des Bundes klug, sich mit einer Verlängerung des Ausnahmezustandes von der Schuldenbremse den nötigen Spielraum zu sichern. Für 2022 standen wichtige Landtagswahlen ins Haus, die stets auch als Gradmesser für die politische Stabilität gelten dürfen. Ein allzu dramatischer Bund-Länder-Konflikt hätte den Spielplan gesprengt. Für tagespolitische Finanzkonflikte blieb gleichwohl hinreichend Raum.

Aber erst der Blick auf die Kassenlage zu Jahresbeginn 2023 ließ das ganze Ausmaß erkennen, in dem die Länderebene von einer finanziellen Schockwirkung der Krise freigehalten wurde<sup>3</sup>. So schlossen die Länder das Jahr mit einem positiven Saldo von insgesamt 10,7 Mrd. € ab<sup>4</sup>. Ihren Schuldenstand konnten sie um fast 12 Mrd. € (Kernhaushalte, Kreditmarkt) absenken<sup>5</sup>. Ihre Zinslast ging trotz Zinswende weiter zurück und betrug 2022 nur noch 8,3 Mrd. € (Kernhaushalte; am Kreditmarkt). In ihren Haushaltsplanungen hatten die Länder für 2022 noch mit

---

2 Destatis: Pressemitteilung vom 13. Januar 2023 – Nr. 020/23.

3 BMF: Entwicklung der Kernhaushalte der Länder bis einschließlich Dezember 2022. Januar 2023. BMF VA2.

4 Finanzierungssaldo aus bereinigten Ausgaben und Einnahmen mit Extrahaushalten. SFK-3 Stand 16.3.23, eig. Berechnung.

5 StaBu Stichtagsbezogener Schuldenstand 31.12.21 zu 31.12.22; SFK-4, BMF 31.3.23: Danach sogar um gut 18 Mrd. EUR.

einem Finanzierungsdefizit von rd. 24 Mrd. € gerechnet. Dagegen musste der Bundeshaushalt ein Minus von im Saldo 116 Mrd. € (Kernhaushalt) verkraften. Dass die Länderhaushalte 2022 auf Rosen gebettet waren, war aber nicht nur die Folge eines freundlichen politischen Kalküls, sondern vor allem sprudelnder Steuereinnahmen, die um knapp 33 Mrd. € höher als im Vorjahr ausfielen.

Die Serie der Landtagswahlen ergab nur im Falle des Saarlandes (27. März 2022) einen Wechsel an der Spitze des Landes, alle anderen Wahlen bis einschließlich der Wiederholungswahl in Berlin am 12. Februar 2023 führten zur mehr oder weniger glanzvollen Bestätigung des Amtsinhabers. In Berlin allerdings suchte die SPD trotz ausreichender Mehrheit für die bestehende Koalition unter Franziska Giffey den Koalitionswechsel zur CDU.<sup>6</sup> Im Saarland konnte sich die SPD mit einer absoluten Mehrheit durchsetzen, wobei jedoch mehr als 22 % der abgegebenen Stimmen wegen der 5-Prozent-Hürde keine Repräsentanz im Parlament erlangten. In den Landtagswahlen in Schleswig-Holstein (08. Mai 2022), Nordrhein-Westfalen (15. Mai 2022) und Berlin erzielte die SPD jeweils ihr historisch schlechtestes Ergebnis, in Niedersachsen (09. Oktober 2022) konnte sie sich mit dem historisch drittschlechtesten Ergebnis noch gegen die CDU durchsetzen und blieb stärkste Kraft. Die Sonne der Wählergunst strahlte dagegen für die GRÜNEN im schönsten Licht: Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen brachte ihnen nicht nur historische Bestergebnisse, sondern in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen auch erneut die Regierungsbeteiligung. Mit deutlichen Verlusten sah sich die FDP in allen Landtagswahlen konfrontiert, in drei Ländern scheiterte sie an der 5-Prozent-Hürde (Saarland, Niedersachsen und Berlin). Während die Linke geradezu marginalisiert wurde, blieb die AfD erstaunlich präsent, auch wenn es für sie in Schleswig-Holstein und im Saarland nicht zum Wiedereinzug in den Landtag reichte. Alles in allem gab es also in den Ländern weder Erdbeben noch Zeitenwenden, sondern eher Gewichtsverschiebungen in den Landesregierungen.

Im Kreis der Finanzminister waren 2022 neue Gesichter zu begrüßen: In Nordrhein-Westfalen kam DR. MARCUS OPTENDRENK (CDU) ins Amt, in Niedersachsen GERALD HEERE (GRÜNE) und im Saarland JAKOB V. WEIZSÄCKER (SPD). Dienstälteste Amtsinhaberin ist derzeit MONIKA HEINOLD (GRÜNE) aus Schleswig-Holstein, die seit 2012 ihr Ministerium führt. Amtserfahrung mit einer ernsthaften Konsolidierungsphase wie in der ersten Hälfte der Nullerjahre hat in der gegenwärtigen Finanzministerkonferenz keiner der derzeitigen Amtsinhaber.

---

6 Der Wechsel konnte am 27.04.2023 mit der Wahl von Kai Wegner (CDU) zum Regierenden Bürgermeister vollzogen werden. Franziska Giffey gehört weiterhin dem Senat an.

Stattdessen sehen sie sich konfrontiert mit einer Vielzahl von Krisen, die sich überlagern und deren Bearbeitung jeweils auch fiskalische Antworten notwendig machen. Als Leitbegriff hat sich die Vokabel „Transformation“ durchgesetzt und damit den Begriff „Reform“ ebenso abgelöst wie den der „Revolution“.

Die Transformation wirkt schon seit Ausbruch der Pandemie vor allem in der Führung öffentlicher Haushalte, die sich heute von einer kaum noch überschaubaren Zahl von Sondervermögen ergänzt sehen. Im Übergang von der Ausnahme- zur Normalsituation der Schuldenbremse suchten die Landesregierungen nach Möglichkeiten, die neuen finanziellen Gestaltungsspielräume über die Zeit zu retten.

Mit seinem kreditfinanzierten „Transformationsfonds“ von 3 Mrd. € für zehn Jahre setzte das kleine Saarland zum Jahresende 2022 einen bemerkenswerten Akzent. Auf einen ähnlichen Weg begab sich Bremen, das ebenfalls wie das Saarland Sanierungshilfen des Bundes bezieht, mit seinem Nachtragshaushalt für 2022, mit dem beiläufig die Konjunkturbereinigung ausgesetzt wurde. In der Debatte kündigte Bremens Bürgermeister ANDREAS BOVENSCHULTE (SPD) einen Krisenfonds in Höhe von 3 Mrd. € an, mit dem allein 500 Mio. € zur Bewältigung der Ukraine-Krisenfolgen bereitgestellt werden sollten.<sup>7</sup> In Nordrhein-Westfalen wurde ein Sondervermögen „Krisenbewältigung“ mit einem Volumen von 5 Mrd. € auf den Weg gebracht, dessen Begründung sich vorwiegend auf den Krieg in der Ukraine stützt. Im Kontrast dazu kann Hamburg, das frühzeitig seinen Kranz von öffentlichen Unternehmen durch eine Beteiligung an Hapag-Lloyd (aktuell gut 13 %) ergänzt hat, mit Rekorddividenden (2022: 800 Mio. € und 2023 rd. 1,5 Mrd. €) Kredite aus der Auflösung des HSH-Finanzfonds in Höhe von 1,5 Mrd. € tilgen. Der Hamburger Finanzsenator ANDREAS DRESSEL (SPD) will ferner die Möglichkeiten zur vorzeitigen Tilgung von Corona-Notkrediten nutzen.<sup>8</sup> Diese breite Spanne der Möglichkeiten zeigen eindrucksvoll die Länderberichte in diesem Band auf. Insbesondere die Investitionspolitik bedient sich gegenwärtig der Begründungskraft der Klima-Transformation: „Die CO<sub>2</sub>-Emissionen der EU müssen bis 2030 um 55 Prozent gegenüber 1990 sinken. Bis 2050 soll Europa treibhausgasneutral werden.“ erklärt die Bundesregierung.<sup>9</sup> Die Steigerung der Sachinvestitionen der Kernhaushalte der Länder um 5,6 % gegenüber 2021 bedeutet angesichts der Preissteigerungen allerdings kaum mehr als Stagnation. Kaum besser sieht es bei den Gemeinden aus, die ihre Investitionen um 7,1 % (+ 2,7 Mrd. €) auf 41,3 Mrd. €<sup>10</sup> steigern konnten. Zweifelhaft scheint zudem, ob sich tatsächlich neue Ideen im

---

7 Indes beschlossen mit dem Nachtragshaushalt 2023 am 28.3.2023.

8 Finanzbehörde Hamburg, Pressemitteilung v. 16.02.2023. <https://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/16931406/2023-02-16-fb-schuldentilgung/> (aufgerufen 20.02.2023).

9 EU-Klimaschutzpaket: Fit For 55; PM der Bundesregierung 20.12.22 <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/europa/fit-for-55-eu-1942402> (abgerufen 1.3.23).

10 Destatis: GFK-Eckwerte-FEU; März 2023.

Investitionsgeschehen durchsetzen können, die über energetische Sanierung öffentlicher Gebäude hinausgehen. Nachdem der Import von Erdgas aus Russland nicht nur politisch, sondern am 26. September 2022<sup>11</sup> auch physisch unterbunden worden war, verband sich die Kritik an fossilen Energieträgern mit der Sorge um die praktische Substitution dieser Lieferungen.

Die praktische Krisenlast traf 2022 zuvörderst den Bund und in zweiter Linie die Gemeinden, die auf soziale und andere Notlagen unmittelbar reagieren müssen. So hatten die Gemeinden nicht nur die ohnehin steigende Zahl von Flüchtlingen vorwiegend aus dem Süden, sondern vor allem den enormen Flüchtlingsstrom (rd. 1,1 Mio. Menschen) aus der Ukraine<sup>12</sup> zu bewältigen. Auch in der besonders publikumsträchtigen Auseinandersetzung um den öffentlichen Nahverkehr, die die überraschende Erfahrung eines bundesweit gültigen 9-Euro-Tickets brachte, waren die Länder nicht tonangebend. Die pathetischen Reden wurden im Bundestag gehalten und das Chaos überfüllter Pendlerzüge fand vor Ort statt. Den Ländern fiel in diesem wie in anderen Konflikten die Aufgabe zu, die Not der Praxis zu formulieren und für ihre Gemeindeebene mit ihren Verkehrsbetrieben anwaltlich einzutreten. So zeichnete sich im Frühjahr 2023 ein vorläufig praxistauglicher Kompromiss für die Nachfolge des 9-Euro-Tickets ab: Das „Deutschland-Ticket“ wird anfänglich 49 € im Monat kosten und der Bund will in den Jahren 2023 bis 2025 die Regionalisierungsmittel um 1,5 Mrd. € erhöhen. Damit bleibt der Bund erkennbar hinter der Forderung der Länder nach einer dauerhaften, hälftigen Nachteilsfinanzierung zurück<sup>13</sup>. Die Frage, ob die Mittel nicht überhaupt besser investiv verausgabt werden sollten, wird zumindest in der letzten Ziffer der Bundesratsstellungnahme noch vorsichtig angedeutet. Das ursprünglich klimapolitische Ziel einer „Verkehrswende“ trat unterdes zurück hinter klassische Motive der Subventions- und Sozialpolitik.

Vergleichbare Zielkonflikte werden die Länder auch auf dem Weg in die Wasserstoffwirtschaft begleiten, die von allen Ländern als neue Entdeckung gefeiert wird. Seit 2020 verfolgt der Bund eine Nationale Wasserstoffstrategie<sup>14</sup> mit Wasserstoffrat, Bund-Länder-Arbeitskreis und mit einem Fördervolumen von 700 Mio. € für die Leitprojekte. Diese Förderung für Wasserstofftechnologien und -systeme erfolgt im Rahmen des EU-Projektes „Important Projects of Common European Interest (IPCEI)“. IPCEI ist eine gemeinsame Investitionsanstrengung kooperierender europäischer Unternehmen, welche durch staatliche Förderung die

---

11 Vgl. BT-Drs. 20/4964 v. 15.12.2022.

12 „So unterstützt Deutschland ukrainische Geflüchtete“; PM der Bundesregierung 24.2.23.

13 BR-Drs. 40/23 vom 3.3.23.

14 Vgl. Die Bundesregierung, 2020, Die Nationale Wasserstoffstrategie, BMWi, Berlin.

Wasserstoffförderung im europäischen Binnenmarkt zügig voranbringen will. Bislang ging es dabei vorwiegend um die Bereitstellung und Entwicklung exportfähiger Technologie im Großanlagenbau, nunmehr drängen die Länder darauf, selbst in die Wasserstoffproduktion einzusteigen. So hat Hamburg das stillgelegte Kohlekraftwerk Moorburg auf Abbruch erworben, um dort eine industrielle Wasserstoffherstellung aufzubauen. Ob die Strategie, an die Stelle stromproduzierender Kraftwerke nunmehr stromverbrauchende Industriebetriebe zu setzen, auf Dauer erfolgreich sein kann, muss die Zukunft zeigen. Deutlich wird daran aber die neue Dringlichkeit, mit der um Überlebenspfade nicht zuletzt für die Automobilindustrie gerungen wird. Die Landeshaushalte werden derzeit nicht nur mit Sondervermögen, sondern auch mit regulären Haushaltsmitteln auf die Bereitstellung höherer Finanzvolumina für die Wasserstoffwirtschaft vorbereitet.

Wiederbelebt wurde im Berichtsjahr die Diskussion um Nachhaltigkeit und Tragfähigkeit der Landeshaushalte. Mit den Leitzinsentscheidungen der EZB und der Teuerungswelle hat es dafür auch einen begründeten Anlass gegeben. Es fehlt aktuell allerdings das Motiv der demografischen Sorge, weil die Bevölkerungszahl zum Ende 2022 mit 84,3 Millionen einen nie zuvor gesehenen, geschweige denn prognostizierten Höchststand<sup>15</sup> verzeichnete. Die koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung stellt ihre Prognosen heute generell unter den Vorbehalt der Entwicklung der Zuwanderung. Eine vergleichbare argumentative Entwertung hat – ungeachtet des aktuellen Anstiegs des Zinsniveaus – nach dem Dezennium der Niedrigzinsen auch die Zinslast für die Schuldentragfähigkeit erfahren. Dagegen hat der qualitative Aspekt der Ausgabensteuerung an Bedeutung gewonnen. Die Finanzministerkonferenz hat im Rahmen ihrer Jahreskonferenz im Mai 2022 dazu eine Arbeitsgruppe eingerichtet: „Um die Zukunfts- und Nachhaltigkeitsorientierung der öffentlichen Haushalte trotz steigender finanzieller Belastungen durch vergangene und akute Krisen zu sichern und die Interessen der jüngeren und zukünftigen Generationen stärker zu berücksichtigen, haben die Finanzministerinnen und Finanzminister der Länder heute eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die ein methodisches Konzept zur Messung von Zukunftsfähigkeit und Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte mittels geeigneter Parameter untersuchen soll.“<sup>16</sup>

ALEXANDER FLACHS und CHRISTIAN THATER beleuchten die auffälligen Paradoxien von Krise und wirtschaftlichem Verlauf mit Blick auf die öffentlichen Haushalte, wobei sich politische Risse unter den Ländern im frisch reformierten Finanzkraftausgleich andeuten (s. Abschnitt *Wirtschaft gut behauptet, öffentliche Finanzen unter Druck und Höchststände bei der Demografie*, S. 30).

---

15 Destatis, Pressemitteilung Nr. 026 vom 19. Januar 2023.

16 Finanzministerkonferenz v. 6. Mai 2022, Pressemitteilung der bayerischen Staatsregierung.

Die Gesetzgebungsmaschinerie lief im Jahre 2022 auf hohen Touren und sorgte insbesondere im Bundesrat für anspruchsvolle Koordinierungsleistungen im Dauerkonflikt mit dem Bund, mit dem den föderalen Ebenen die Krisenlasten zugewiesen wurden. MAIKE KILIAN berichtet in ihrem Jahresrückblick auf den Bundesrat (s. Abschnitt *Das Jahr 2022 im Bundesrat*, S. 40), wie der Krisenmodus bruchlos von der Pandemie hin zur Bewältigung der Kriegsfolgen bei der Energieversorgung übergang und dabei die in der Verfassung sorgsam austarierten Verfahrensvorschriften bis zur inhaltsleeren Zeremonie ausgehöhlt wurden. Wenn es dem Bundesrat nicht gelingt, seinen Verfahrensrechten wieder zu Respekt zu verhelfen, könnte mehr als nur die Institution dauerhaft Schaden nehmen.

Der immer noch relativ neuen Institution des Stabilitätsrates, dem die Finanzminister des Bundes und der Länder und der Bundeswirtschaftsminister angehören, scheint es zunehmend an politischer Lebendigkeit zu fehlen. Von der Neigung zur Formelhaftigkeit profitiert einstweilen der Beirat des Stabilitätsrates mit seinen etwas anschaulicheren Kommentierungen, wie CHRISTIAN PFEIL in seinem Bericht (s. Abschnitt *Der Stabilitätsrat 2022*, S. 48) hervorhebt. Aber weder Rat noch Beirat scheinen zu gewärtigen, dass sich ihr zentrales Stabilitätsanliegen mit der gegenwärtigen Geldentwertung in einem begrifflichen Säurebad befindet, in dem sich die Theorien über die Bedeutung öffentlicher Kreditaufnahme langsam auflösen. Der durchaus ambivalenten Auswirkung der Inflation auf die Landeshaushalte gehen in einem eigenen Abschnitt ROBERT AUE und ALEXANDER FLACHS nach (s. Abschnitt *Inflation und Landeshaushalte*, S. 59). Die umfangreichen Entlastungspakete der Bundesregierung, die auch im Zusammenhang mit der Geldwertstabilität betrachtet werden müssen, diskutiert CHRISTIAN THATER in seinem Beitrag (s. Abschnitt *Entlastungspakete – staatliche Krisenbewältigung als neue Daueraufgabe?*, S. 66).

Die Weiterentwicklung der Regelungen zur Begrenzung des Staatskredits („Schuldenbremse“) wurde 2022 von der Rechtsprechung in die Hand genommen. Es entfaltet sich derzeit eine umfangreiche und nuancenreiche Auslegung der einschlägigen gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Bestimmungen durch die Gerichte insbesondere zur Inanspruchnahme der Ausnahmen wie der Bericht von DANIEL BUSCHER aufzeigt (s. Abschnitt *Schuldenbremse und Ausnahmesituationen – Konkretisierung durch Rechtsprechung*, S. 54). Die bisweilen allzu kleinteilige deutsche Debatte steht in einem gewissen Kontrast zum kreditfinanzierten Bedeutungszuwachs der EU-Kommission, die augenscheinlich nicht nur an ihre eigenen administrativen Grenzen bei der Mittelverwendung gerät, sondern auch die Möglichkeiten von deutschen Landes- und Kommunalverwaltungen überschätzt. DIRK HENGSTENBERG schlägt Schneisen in das europäische Fördergestrüpp in seinem

kritischen Resümee (s. Abschnitt *Europäische Kohäsions- und Strukturpolitik in Krisenzeiten*, S. 72).

Das Online-Zugangsgesetz (OZG) entwickelt sich zu einem föderalen Lernprogramm, das ANJA RANSCHT-OSTWALD regelmäßig verfolgt (s. Abschnitt *Föderales Lernprogramm OZG*, S. 88). Die vom Gesetzgeber geforderte OZG-Umsetzung ist gescheitert. Mit dem Digitalisierungsrückstand wird wohl auch die EU-Verordnung zum Single Digital Gateway nicht fristgerecht umgesetzt.

Bund und Länder müssen im Blick behalten, dass die Kommunen in einer beachtlichen regionalen Spannweite von Wohlstand und Mangel leben, aber Ansprüche und Erwartungen an alle gleichermaßen hoch sind. Deshalb kann es trotz des „guten“ Jahres 2022, das mit einem positiven Saldo auf Gemeindeebene abgeschlossen werden konnte, nicht überraschen, wenn die Kommunen über aktuelle finanzielle Risiken höchst beunruhigt sind, wie BARBARA MEYER in ihrer Kommentierung der Kommunalfinanzen aufzeigt (s. Abschnitt *Kommunen vor wachsenden Haushaltsrisiken*, S. 77)

Die zunehmende Belastung der Länderhaushalte mit steigenden Sozialausgaben analysieren DIRK HENGSTENBERG und TORSTEN MIETKO am Beispiel des Bundesteilhabegesetzes und warnen vor ähnlichen finanziellen Lasten durch die geplante Einführung der Kindergrundsicherung (s. Abschnitt *Steigende Sozialausgaben und die (Eigen-)Verantwortung der Länder*, S. 83).

## I. Wirtschaft gut behauptet, öffentliche Finanzen unter Druck und Höchststände bei der Demografie

Alexander Flachs und Christian Thater

### 1. Wirtschaft

Die deutsche Wirtschaft hat auch im Jahr 2022 trotz aller Turbulenzen ihren Erholungskurs nach dem coronabedingten Einbruch des Jahres 2020 fortgesetzt. Das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist um 1,8 % gegenüber dem Vorjahr gestiegen.<sup>17</sup> Zum Ende des Jahres lag es damit 0,4 % über dem Niveau Ende des Jahres 2019. Der durch die Corona-Krise entstandene Wirtschaftseinbruch ist

---

17 Vgl. hier und für den gesamten Abschnitt „Wirtschaft“: Pressemitteilung Nr. 070 des Statistischen Bundesamtes vom 24. Februar 2023, Pressekonferenz „Bruttoinlandsprodukt 2022 für Deutschland“ des Statistischen Bundesamtes vom 13. Januar 2023 in Berlin, Pressemitteilung 057/2023 des Thüringer Landesamtes für Statistik vom 30. März 2023 sowie Presseinfo Nr. 2 der Bundesagentur für Arbeit vom 3. Januar 2023.

damit wieder aufgeholt. Dies darf allerdings nicht über den krisenbedingten Wohlstandsverlust hinwegtäuschen, der durch die „Wachstumsdelle“ entstanden ist.

In der Jahresentwicklung 2022 spiegeln sich zahlreiche, teils gegenläufig wirkende Effekte wider. Zunächst hatte das weitere Auslaufen der Corona-Beschränkungen zu Jahresbeginn dem wirtschaftlichen Auftrieb Vorschub geleistet. Mit Beginn des Kriegs in der Ukraine trübte sich diese Erholung jedoch schlagartig und erheblich ein. Im weiteren Jahresverlauf zeigte sich die Wirtschaft trotzdem äußerst robust. Dennoch schwächte sich das Wachstum im Jahresverlauf ab. Im 4. Quartal war es mit -0,4 % rückläufig. Die Bundesregierung geht für das laufende Gesamtjahr 2023 insgesamt von einem leichten Wachstum von 0,4 % aus.<sup>18</sup>

Materialknappheiten, zunehmende Lieferengpässe, steigende Energiekosten und in der Folge allgemeine Preissteigerungen trafen die Branchen im vergangenen Jahr 2022 höchst unterschiedlich. Besonders stark waren die Auswirkungen im Baugewerbe zu spüren. Neben den realwirtschaftlichen Beschränkungen hat die eingeleitete Zinswende der EZB die Finanzierungsbedingungen deutlich verschlechtert, wodurch es zu zahlreichen Auftragsstornierungen und geringerem Neugeschäft gekommen ist. In Summe verzeichnete das Baugewerbe einen Wachstumsrückgang von 2,3 % gegenüber dem Vorjahr. Ähnlichen Herausforderungen sah sich das Verarbeitende Gewerbe gegenüber. Auch hier sorgten die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen dafür, dass der Zuwachs gegenüber dem Vorjahr lediglich bei 0,2 % lag. Alle anderen Branchen konnten teils deutliche Zuwächse gegenüber dem Vorjahr verzeichnen. Insbesondere die Dienstleistungsbereiche profitierten dabei, wie auch schon im Vorjahr, weiterhin von Nachholeffekten. Die Sonstigen Dienstleister, zu denen die Kreativwirtschaft und die Unterhaltungsbranche zählen, legten um 6,3 % gegenüber dem Vorjahr zu.

Verwendungsseitig waren wie so häufig die privaten Konsumausgaben die wesentliche Wachstumsstütze. Sie stiegen um 4,6 % an und haben damit fast wieder das Vorkrisenniveau erreicht. Auch hier sind Nachholeffekte eine zentrale Triebkraft. Die Konsumausgaben haben im Jahresvergleich stärker zugenommen als die verfügbaren Einkommen. Die Sparquote der privaten Haushalte ist gleichzeitig um 4 %-Punkte im Vergleich zum Vorjahr zurückgegangen. Besonders die Bereiche Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen sowie Freizeit, Unterhaltung und Kultur legten teils deutlich mit zweistelligen Zuwachsraten zu. Bei den übrigen Verwendungskomponenten zeichnete sich ein gemischtes Bild. Nach der deutlichen Ausweitung der staatlichen Konsumausgaben in den Corona-Jahren 2020 und 2021, stiegen diese im Jahr 2022 nur geringfügig um 1,1 % an. Die Bauinvestitionen litten besonders unter den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und

---

18 Vgl. Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom April 2023.

gingen um 1,6 % zurück. Die Ausrüstungsinvestitionen stiegen um 2,5 % an, was im bestehenden Umfeld auf den ersten Blick verwundert. Zu den Ausrüstungsinvestitionen zählen neben Maschinen und Geräte jedoch auch Fahrzeuge. Ein wesentlicher Treiber dürften die erhöhten Pkw-Zulassungszahlen bedingt durch den staatlichen Umweltbonus für Elektro- und Hybridautos gewesen sein. Alternative Antriebe hatten bei den Pkw-Neuzulassungen erstmals einen Anteil rd. der Hälfte aller Neuzulassungen.<sup>19</sup> Der Wachstumsbeitrag des Außenhandels war negativ. Die Importe haben deutlich stärker zugelegt als die Exporte.

Aufgrund der hohen Inflationsrate von jahresdurchschnittlich 7,9 % (vgl. Abschnitt Inflation und Landeshaushalte) fallen die Wirtschaftsdaten in jeweiligen und preisbereinigten Größen erheblich auseinander. Das nominale BIP stieg um 7,4 %. Preise für gewerbliche (Vor-)Produkte und insbesondere Energie stiegen dabei deutlich stärker als der Verbraucherpreisindex. Die unterschiedlichen Preissteigerungsraten liefern auch einen Erklärungsbeitrag für die unterschiedliche Entwicklung der einzelnen Branchen. Umsatzsteigerungen durch gestiegene Preise stehen Umsatzrückgänge durch wegfallende Transaktionen entgegen. Besonders stark verteuert haben sich die Preise im Bau sowie im Verarbeitenden Gewerbe. Das nominal stark steigende BIP im Zusammenspiel mit der Zurückhaltung bei der Ausdehnung staatlicher Konsumausgaben führt dazu, dass die Staatsquote als Verhältnis dieser beiden Größen gegenüber den beiden Vorjahren deutlich von 50,4 % bzw. 51,3 % auf 49,7 % zurückgegangen ist. Trotz des Rückgangs liegt die Staatsquote noch deutlich über dem Vorkrisenniveau. In den Jahren von 2011 bis 2019 lag sie vergleichsweise konstant bei etwa 45 %.

Die regionale Verteilung des Wachstums zeigte sich im Vergleich der letzten Jahre etwas homogener, wenngleich weiterhin deutliche Unterschiede auftreten. In größerer räumlicher Unterteilung lag die Wachstumsrate zwischen 3,0 % in den ostdeutschen Ländern mit Berlin (bzw. 2,3 % ohne Berlin) und 1,5 % in den westdeutschen Ländern ohne Berlin (bzw. 1,7 % mit Berlin). Der starke Einfluss der Zuordnung Berlins zu den ostdeutschen Ländern zeigt dessen hohe Zuwachsrate im Jahr 2022 mit 4,9 %. Nur Bremen verzeichnete ein noch stärkeres Wachstum. Hamburg folgt mit 4,5 % dahinter. Als wesentliche Erklärung dürfte die in den Stadtstaaten prägende Dienstleistungswirtschaft sein. In den Flächenländern lagen die Zuwächse zwischen 0,2 % in Mecklenburg-Vorpommern und 3,3 % in Brandenburg. Brandenburg dürfte dabei von der Lage zu Berlin sowie den Entwicklungen rund um die Tesla-Gigafactory profitiert haben. Lediglich in Rheinland-Pfalz ging die Wirtschaftsleistung um 0,2 % zurück. Hier dürfte das Abflachen des durch BioNTech ausgelösten Wachstumsschubs des Vorjahres 2021 die Ursache sein.

---

19 Vgl. Kraftfahrt-Bundesamt, Jahresbilanz 2022.

Zu der positiven Wirtschaftsentwicklung im Jahr 2022 hat auch der äußerst robuste Arbeitsmarkt beigetragen. Trotz aller Herausforderungen wurde mit 45,6 Mio. Erwerbstätigen ein neuer Höchststand erreicht. Die Erwerbstätigkeit stieg nochmals um 1,3 % bzw. 589.000 Personen gegenüber dem Vorjahr. Hierzu hat auch die erhebliche Zahl ausländischer Arbeitskräfte, insbesondere aus der Ukraine, beigetragen. Die Beschäftigung wurde in allen Wirtschaftsbereichen ausgeweitet. Auch die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden stieg um 1,6 % gegenüber dem Vorjahr an. Die individuelle Arbeitszeit nahm sogar um 3,5 h je Erwerbstätigen zu. Ursächlich waren weniger Kurzarbeit als noch im Jahr 2021 einerseits sowie die Ausdehnung des Arbeitsangebots insbesondere bei weiblichen und älteren Erwerbspersonen andererseits. Gedämpft wurde dieser positive Effekt durch einen im Jahresdurchschnitt hohen Krankenstand bedingt durch zahlreiche Corona- Infektionen.

Die Arbeitslosenquote ist gegenüber dem Vorjahr um 0,4 %-Punkte auf 5,3 % zurückgegangen. Der Ost-West-Unterschied stagniert seit inzwischen vier Jahren bei 1,7 Prozentpunkten (West: 5,0 %; Ost: 6,7 %). Die Zahl der Arbeitslosen hat um 195.000 Personen auf 2.418.000 Personen abgenommen. Mit der Zurücknahme fast aller Corona-Beschränkungen hat auch die Kurzarbeit an Bedeutung verloren. Im Jahr 2022 dürfte die Kurzarbeit bei jahresdurchschnittlich 0,43 Mio. Personen gelegen haben. Dies ist weniger als ein Viertel des Vorjahreswertes von 1,85 Mio. Personen.

Trotz des realen Wirtschaftswachstums und des Beschäftigungsaufwuchses mussten die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im vergangenen Jahr Reallohnverluste hinnehmen. Die Anstiege der Bruttolöhne- und Gehälter um 5,9 % reichten nicht aus, um die Effekte des Preisanstiegs auszugleichen. Die Unternehmens- und Vermögenseinkommen sind sogar um 0,6 % zurückgegangen. Dies ist eine Gegenbewegung zu dem starken Zuwachs im Vorjahr, als dessen Wachstum bei 15 % lag. Die Zahl der gemeldeten Arbeitsstellen hat im Jahresverlauf 2022 einen Höchstwert von 871.286 Stellen erreicht. Jahresdurchschnittlich waren rund 845.000 Stellen offen. Auch dies ist ein Höchstwert und dokumentiert die zunehmenden Auswirkungen der demografischen Entwicklung und der damit einhergehenden Arbeitsangebotsverknappung. Der Begriff „Fachkräftemangel“ könnte dabei zu kurz greifen, weil Arbeitsangebot in nahezu allen Beschäftigungsbereichen und Qualifikationsniveaus fehlen dürfte.