

Erstes Kapitel
Länderfinanzbericht 2023

Robert Aue, Daniel Buscher, Alexander Flachs, Wolfgang Förster, Ariane Gase,
Marc Gnädinger, Monika Hellmeyer, Dirk Hengstenberg, Anke Hoestermann,
Maike Kilian, Niclas Kleyling, Enrico Krönert, Corinna Manig, Barbara Meyer,
Torsten Mietko, Christian Pfeil, Ulf Meyer-Rix, Beate Schirwitz, Birgitta
Schönefeld, Anja Ranscht-Ostwald, Christian Thater und Matthias Woisin¹

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	18
A. Länderhaushalte 2023 zwischen Notlage und Normalität	19
I. Wirtschaft, Finanzen und Demografie	27
II. Das Jahr 2023 im Bundesrat	37
III. Der Stabilitätsrat 2023	46
IV. Schuldenbremse und Ausnahmesituationen – Konkretisierung durch Rechtsprechung	51
V. EZB, Inflation und die Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte	64
VI. Versuch von EPSAS durch die Hintertür	70
VII. Die Halbzeitrevision des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021–2027 und die Zukunft der Europäischen Strukturfonds	76
VIII. Kommunale Finanzlage im Lichte der Staatsfinanzen	83
IX. Die Länderhaushalte nach Ländergruppen	93
B. Vergleichende Übersichten von 2008 bis 2023	97
I. Finanzielle Entwicklung der Länder im Zeitverlauf	97
II. Kreditmarktschulden	97
III. Finanzierungssalden	102
IV. Nettokreditaufnahme	105
V. Krisenresilienz	107
VI. Steuerabhängige Einnahmen	107
VII. Zinsausgaben	110
VIII. Versorgungsausgaben und AAÜG	111
IX. Relative demographische Entwicklung	112
X. Verbleibende Finanzkraft	113

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

XI. Zusammenfassung und Ausblick	118
Literaturverzeichnis	119
C. Länderbericht Baden-Württemberg 2023	121
I. Vom Entwurf über den Plan zum Ist	122
II. Nachhaltige Finanzpolitik	125
III. Externe Begutachtung der Haushaltspraxis der Landesregierung	126
IV. Fazit und Ausblick	129
Literaturverzeichnis	131
D. Länderbericht Bayern 2023	133
I. Politisches Umfeld und haushaltspolitische Zielsetzungen	133
II. Haushaltsausgleich, Schuldenstand und Rücklagenentwicklung	134
III. Entwicklung der Einnahmen und des Finanzkraftausgleichs	136
IV. Entwicklung der Ausgaben	138
V. Kommunaler Finanzausgleich	140
VI. Fazit	140
Literaturverzeichnis	141
E. Länderbericht Berlin 2023	143
I. 2023: Politische Paukenschläge und fortgesetztes Wirtschaftswachstum	143
II. Finanzierungsdefizit höher als im ersten Corona-Jahr 2020	146
III. Zwei Nachtragshaushalte für 2023 – aber keiner vom neuen CDU/SPD-Senat	146
IV. Gestiegene Ausgaben – gesunkene Einnahmen	147
V. Finanzierungsdefizit 2023 – temporärer Rückschlag oder Kipppunkt?	149
Literaturverzeichnis	152
F. Länderbericht Brandenburg 2023	153
I. (Haushalts-)Politisches und wirtschaftliches Umfeld	153
II. Haushaltsplan 2023	154
III. Haushaltsvollzug 2023	155
IV. Auswirkungen des Karlsruher Urteils zum Bundeshaushalt 2021	157
V. Ausblick und Fazit	158
Literaturverzeichnis	159
G. Länderbericht Bremen 2023	161
I. Haushalt 2023 – außergewöhnliche Notsituation in Bremen aufgrund der weltweiten Klimakrise	162
II. Konsolidierung und Sanierung	166
Literaturverzeichnis	167

H.	Länderbericht Hamburg 2023	169
I.	Haushaltsaufstellung in bewegten Zeiten	169
II.	Vorläufiges Ergebnis 2023	171
III.	Ein Update für die Hamburger Konjunkturbereinigung	173
IV.	Fazit und Ausblick	176
	Literaturverzeichnis	177
I.	Länderbericht Hessen 2023	179
I.	Landtagswahl am 08.10.2023 und Regierungsbildung am 18.01.2024	179
II.	Finanzpolitische Einschätzung des Koalitionsvertrags „Eine für Alle“	181
III.	Die Einbringung des Doppelhaushalts 2023/2024	182
IV.	Parlamentarische Beratungen des Doppelhaushalts 2023/2024	184
V.	Lage der Hessischen Kommunal Finanzen	187
VI.	Haushaltsabschluss 2023	188
	Literaturverzeichnis	190
J.	Länderbericht Mecklenburg-Vorpommern 2023	193
I.	Ausgangslage für den Haushaltsvollzug 2023 – Rahmenbedingungen	193
II.	Der Haushaltsvollzug und Jahresabschluss 2023	194
III.	Ausblick 2024	197
	Literaturverzeichnis	198
K.	Länderbericht Niedersachsen 2023	199
I.	Bewegte Zeiten in der Haushaltspolitik	199
II.	Zweiter Nachtragshaushalt 2023	201
III.	Debatten um die Schuldenbremse zwischen Haushaltsurteil und Weihnachtshochwasser	203
IV.	Vollzug Haushaltsjahr 2023 – Jahr des (augenscheinlichen) Rekordfinanzierungssaldos	206
V.	Ausblick und Fazit	208
	Literaturverzeichnis	210
L.	Länderbericht Nordrhein-Westfalen 2023	213
I.	Nordrhein-Westfalen im bundesstaatlichen Finanzkraftausgleich	215
II.	Entwicklung des NRW-Rettungsschirms	215
III.	Entwicklung des Sondervermögens Krisenbewältigung	216
IV.	Haushaltsaufstellungsverfahren	217
V.	Erneute Ergänzungsvorlage	218
VI.	Kommunale Altschulden und Gemeindefinanzen	219
	Literaturverzeichnis	220

M. Länderbericht Rheinland-Pfalz 2023	221
I. Wirtschaftliche Ausgangslage	221
II. Haushaltsplan 2023	222
III. Flutkatastrophe im Ahrtal	223
IV. Haushaltsbilanz 2023	224
V. Kommunale Verschuldung im Jahr 2022	226
VI. Kommunalfinanzen im Jahr 2023	227
VII. Ausblick	230
Literaturverzeichnis	230
N. Länderbericht Saarland 2023	233
I. Zum Kernhaushalt 2023	235
II. Aussicht und Fazit	237
Literaturverzeichnis	238
O. Länderbericht Sachsen 2023	241
I. Haushaltsvollzug 2023	241
II. Anhebung der Grunderwerbsteuer	242
III. Konjunkturelle Verschuldungsmöglichkeit	246
IV. Änderung des FAG	247
V. Haushaltsplan 2024: Teil II des Doppelhaushaltes 2023/24	248
Literaturverzeichnis	248
P. Länderbericht Sachsen-Anhalt 2023	249
I. Nachtragshaushaltsplan 2023	250
II. Ist 2023	252
III. Haushaltsplan 2024	253
IV. Kommunaler Finanzausgleich	254
V. Stabilitätsbericht	256
VI. Ausblick	257
Literaturverzeichnis	258
Q. Länderbericht Schleswig-Holstein 2023	259
I. Von den Eckwerten zum Haushalt 2023	260
II. Haushaltsvollzug und (Kein) Vorläufiger Abschluss 2023	262
III. HSH Nordbank – (noch) keine abschließende Übersicht	266
IV. Fragwürdiges Haushaltsgebaren und ein Dambruch	268
V. Aktuelle Lage und Ausblick	272
Literaturverzeichnis	273
R. Länderbericht Thüringen 2023	277
I. Gesamtwirtschaftliche Ausgangslage	277
II. Haushalt 2023 – Planung und Vollzug	279
III. Kommunalfinanzen	280

IV. Haushaltsplanung und Ausblick	282
Literaturverzeichnis	283
S. Glossar Länderberichte	285

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Durchschnittliche Verzinsung in Bezug auf die Verschuldung der Länder-Kernhaushalte beim nicht-öffentlichen Bereich.....	68
Abbildung 2: Schuldenstandsquote Länderkernhaushalte	99
Abbildung 3: Verbleibende Finanzkraft je Einwohner, Flächenländer West (100 v. H.).....	116
Abbildung 4: Verbleibende Finanzkraft je Einwohner, Flächenländer Ost (100 v. H.)	117
Abbildung 5: Verbleibende Finanzkraft je Einwohner, Stadtstaaten (100 v. H.)	118
Abbildung 6: Entwicklung der Steuertrendwerte (50 %) und des Bestandes der Konjunkturposition in Mio. €	174
Abbildung 7: Monatliche Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer.....	243

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Inflationsrate (in v. H.) Euroraum/Deutschland, 2023	64
Tabelle 2: Kerninflationsrate (in v. H.) Euroraum/Deutschland, 2023.....	66
Tabelle 3: Ausgewählte Indikatoren zur finanziellen Leistungsfähigkeit (Kernhaushalte)	88
Tabelle 4: Gewinne und Verluste der Kommunalunternehmen nach ausgewählten Aufgabenbereichen in Mio. €	90
Tabelle 5: Entwicklung der Finanzierungssalden pro Einwohner in den Kernhaushalten seit 2008.....	93
Tabelle 6: Kernhaushalte, Ostdeutsche Länder (ohne Berlin).....	94
Tabelle 7: Kernhaushalte, finanzschwache Flächenländer West.....	94
Tabelle 8: Kernhaushalte, finanzstarke Südländer	95
Tabelle 9: Kernhaushalte, Stadtstaaten	95
Tabelle 10: Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich (Länder, Kernhaushalte)	98
Tabelle 11: Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich (Länder, Kern- und Extrahaushalte)	100
Tabelle 12: Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich (Länder und Kommunen, Kernhaushalte).....	101
Tabelle 13: Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich (Länder und Kommunen, Kern- und Extrahaushalte)	102
Tabelle 14: Finanzierungssaldo (Kernhaushalt Länder) in Mio. €	102
Tabelle 15: Finanzierungssaldo Länder mit Extrahaushalten (aber ohne gemeinsame Extrahaushalte) in Mio. €	103
Tabelle 16: Finanzierungssaldo (Kernhaushalte Länder und Kommunen)	104
Tabelle 17: Finanzierungssaldo (Kern- und Extrahaushalte, Länder und Kommunen)	104

Tabelle 18:	Finanzierungssaldo (Kern- und Extrahaushalte, Länder und Kommunen)	105
Tabelle 19:	Nettokreditaufnahme (Kernhaushalte, Länder)	106
Tabelle 20:	Nettokreditaufnahme (Kernhaushalt Länder und Kommunen)	106
Tabelle 21:	Periodengerechte steuerabhängige Einnahmen (Finanzkraftmesszahl Land und Kommunen zu 100 %, LFA, allg. BEZ, unterprop. Gemeindefinanzkraft So-BEZ zum Aufbau Ost gem. BMF bis 2019, Gewerbesteuerausgleich 2020).....	109
Tabelle 22:	Zinsausgaben an Kreditmarkt (Kernhaushalt Länder und Kommunen)	110
Tabelle 23:	Versorgungsausgaben und AAÜG in Mio. € (Länder und Kommunen)	112
Tabelle 24:	Einwohner in Mio. zum 30.06.	113
Tabelle 25:	Verbleibende Finanzkraft: Periodengerechte steuerabhängige Einnahmen abzüglich Zins- und Versorgungsausgaben (Länder und Kommunen) – westdeutsche Flächenländer	114
Tabelle 26:	Verbleibende Finanzkraft: Periodengerechte steuerabhängige Einnahmen abzüglich Zins- und Versorgungsausgaben (Länder u. Kommunen), ostld. Flächenländer / Stadtstaaten	116
Tabelle 27:	Finanzdaten Baden-Württemberg 2023	121
Tabelle 28:	Finanzdaten Bayern 2022–2024	133
Tabelle 29:	Finanzdaten Berlin 2023.....	143
Tabelle 30:	Finanzdaten Brandenburg 2023	153
Tabelle 31:	Finanzdaten Bremen 2023	161
Tabelle 32:	Finanzdaten Hamburg 2023.....	169
Tabelle 33:	Finanzdaten Hessen 2023	179
Tabelle 34:	Ressourcenverbrauch unterschiedlicher Entwürfe des hessischen Haushalts	186
Tabelle 35:	Finanzdaten Mecklenburg-Vorpommern 2023.....	193
Tabelle 36:	Finanzdaten Niedersachsen 2023	199
Tabelle 37:	Finanzdaten Nordrhein-Westfalen 2023.....	213
Tabelle 38:	Finanzdaten Rheinland-Pfalz.....	221
Tabelle 39:	Finanzdaten Saarland 2023.....	233
Tabelle 40:	Finanzdaten Sachsen 2023.....	241
Tabelle 41:	Mehreinnahmen für Sachsen, Haushaltsjahr 2023	244
Tabelle 42:	Finanzdaten Sachsen-Anhalt 2023	249
Tabelle 43:	Finanzdaten Schleswig-Holstein 2023	259
Tabelle 44:	Finanzdaten Thüringen 2023	277

Zusammenfassung

Der Länderfinanzbericht gibt einen Überblick über die Länderhaushalte für das Jahr 2023. Zunächst erfolgt eine Zusammenschau der allgemeinen Rahmenbedingungen, Trends und Besonderheiten des Jahres 2023 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 2023 aus Sicht der Länderhaushalte.

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

Financial report for the German Länder 2023

The Financial Report of the German states (Länder) provides an overview of the budgets of all sixteen states for the year 2023. Initially, it presents an overview of the general conditions, trends, and peculiarities of the year 2023 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 2023 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-2024-0001

A. Länderhaushalte 2023 zwischen Notlage und Normalität

Das internationale Krisengeschehen, namentlich der Krieg in der Ukraine und seit dem 7. Oktober 2023 auch der im Nahen Osten, dominierte 2023 die wirtschaftlichen Entwicklungen und die der öffentlichen Finanzwirtschaft in Deutschland wie auch in Europa. Die öffentlichen Haushalte in Deutschland spiegeln dieses Geschehen durchaus unterschiedlich hinsichtlich regionaler Betroffenheit und politischem Umgang. Das Defizit des öffentlichen Gesamthaushaltes ging 2023 auf -91,9 Mrd. € (Vorjahr: -127,3 Mrd. €)² deutlich zurück.

Die Länderhaushalte zeigten sich im Jahre 2023 grosso modo wie schon im Vorjahr als stabile und verlässliche Größen in der föderalen Finanzwirtschaft. In der Summe bewegte sich die Länderebene, gemessen an den Finanzierungssalden, mit -0,1 Mrd. € Defizit fast an der Nulllinie eines Ausgleichs (Kernhaushalte -2 Mrd. €). Eingestellt hatten sich die Länder auf einen deutlich ungünstigeren Verlauf des Jahres mit einem Finanzierungsdefizit in den Kernhaushalten von -14,5 Mrd. €.³ Das insgesamt unauffällige Gesamtergebnis ist auch einer Vielzahl von auffälligen finanziellen Operationen in den Einzelhaushalten geschuldet, die nicht zuletzt auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 zur Auslegung der Schuldenbremse zurückzuführen sind (vgl. die Abschnitte „Der Stabilitätsrat 2023“ von CHRISTIAN PFEIL, S. 46ff. sowie zur „Schuldenbremse“ von DANIEL BUSCHER und ANJA RANSCHT-OSTWALD, S. 51ff.).

2 Vgl. Destatis PM Nr. 138 v. 5.4.2024.

3 Vgl. BMF „Entwicklung der Kernhaushalte der Länder bis einschließlich Dezember 2023; Januar 2024.

Auch wenn das Ergebnis der Länderebene für ein Krisenjahr noch akzeptabel erscheint, so sind doch Ausmaß und Tempo der Saldenverschlechterung besorgniserregend, denn das Vorjahr konnte sie noch mit einem Überschuss von 10,5 Mrd. € abschließen⁴. Damit einher geht allerdings die Verringerung des Abstandes zum Bund, der nicht müde wird, eine „Schieflage“ zu seinen Lasten zu reklamieren. Doch gegenüber dem Vorjahr, als Bund und Länderebene im Haushaltsergebnis noch rd. 155 Mrd. € Differenz aufwiesen, hat sich 2023 dieser Abstand wie erwartet um nahezu die Hälfte vermindert.⁵ Die Gemeindeebene musste 2023 ein Defizit von -6,8 Mrd. € hinnehmen und verzeichnete damit erstmals seit elf Jahren wieder ein kassenmäßiges Minus.⁶

Rezession, Inflation und Flüchtlingslasten

Alle Ebenen, Bund, Länder und Kommunen, mussten im Jahre 2023 mit den Auswirkungen einer wirtschaftlichen Rezession mit einem BIP-Rückgang um -0,3 % umgehen, von der niemand annimmt, dass sie kurzfristig überwunden werden könnte. Nach aktuellen Schätzungen haben die beiden Krisenjahre 2022 und 2023 Wirtschaft sowie Bürgerinnen und Bürger mit rd. 240 Mrd. € belastet.⁷ (vgl. den Abschnitt „Wirtschaft, Finanzen und Demografie“ von ALEXANDER FLACHS UND CHRISTIAN THATER, S. 27ff.).

Unmittelbar spürbar war für das Publikum die Teuerungswelle des Jahres 2022, die sich im Jahre 2023 mit einer Steigerung des Verbraucherpreisindex um weitere 5,9 % fortsetzte (Vorjahr: +6,9 %). Die finanziellen Belastungen für Wärme und Energie sind seit 2021 drastisch gestiegen und schlagen mittlerweile auch auf die Nahrungsmittel durch, die im Jahresdurchschnitt 2023 um 12,4 % teurer wurden.⁸ Die Europäische Zentralbank (EZB), die allein der Währungs- und Finanzmarktstabilität verpflichtet ist, hat mit einer drastischen Erhöhung des Leitzinses gegensteuert. Unmittelbar messbare Wirkung zeigt die Anhebung des Zinsniveaus in den meisten öffentlichen Haushalten⁹, die sich auf künftig höhere Zinslasten einstellen müssen, sowie beim Wohnungsbau, der breitflächig eingebrochen ist (vgl.

4 Vgl. Destatis PM Nr. 138 v. 5.4.2024.

5 Vgl. Destatis PM Nr. 138 v. 5.4.2024

6 Vgl. Destatis PM Nr. 138 v. 5.4.2024.

7 Vgl. Institut der Deutschen Wirtschaft: Michael Grömling: Wirtschaftliche Auswirkungen der Krisen in Deutschland. Köln, 22.2.2024. S.9.

8 Vgl. Destatis, PM Nr. 20 v. 16.1.2024.

9 Anstieg Zinsaufwand 2023 Länder mit +13,1 %, Gemeinden +41,4% (auf 2,9 Mrd. €). Destatis PM Nr. 138.

den Abschnitt „EZB, Inflation und die Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte“ von ROBERT AUE und ALEXANDER FLACHS, S. 64ff.). Beides sind Vorboten neuer Belastungen für die Bürgerinnen und Bürger. Zudem erschweren die höheren Zinsen als Investitionshemmnis eine rasche wirtschaftliche Erholung.

Länder und Kommunen sind nicht nur von den Folgen der Zinspolitik, sondern in erster Linie von dem krisen- und kriegsbedingten Fluchtgeschehen betroffen. Der Bund sagte beim Flüchtlingsgipfel der Regierungschefs am 10. Mai 2023 lediglich die Erhöhung der Flüchtlingspauschale um eine Mrd. € zu und zeigte sich von den Darlegungen der Länderseite zunächst unbeeindruckt, deren Finanzminister für das Jahr 2023 für Länder und Kommunen allein in diesem Bereich von einer Gesamtbelastung von 23,3 Mrd. € ausgehen. In den Kommunen nehmen derweil nicht nur die Unterbringungskonflikte beunruhigende Ausmaße an, sondern auch die Folgen für die kommunalen Haushalte (vgl. den Abschnitt zu den kommunalen Haushalten 2023 von MARC GNÄDINGER, S. 83).

Klimatransformation und Notlagenrecht

Im Jahr 2022 schienen sich zumindest die Klimakrise und die militärische Krisenlage noch komplementär zu entwickeln: Der Verzicht auf die Gas- und Ölversorgung aus Russland beförderte den klimapolitisch motivierten Ausstieg aus fossilen Energiequellen. Man konnte das eine hinnehmen, weil man das andere ohnehin vorhatte. Doch im Laufe des Jahres 2023 entfalteten sich die Krisendynamiken gegenläufig und wurden spätestens mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023, den Zweiten Nachtragshaushalt 2021 sogar für nichtig zu erklären, zu einer politischen Krise, die parteiübergreifend nicht nur die Bundesregierung, sondern auch die Landesregierungen erfasste. Schlagartig war ein im Bund fest verdrahtetes Volumen von rd. 60 Mrd. € entfallen.

Bis dahin hatten sich Bund und Länder auf eine insbesondere klimapolitisch begründete Ausweitung ihrer Investitionen vorbereitet, mit der auch die „Energie- wende“ organisiert werden sollte. Dieses Themenfeld geriet nun in die Neuausrichtung des Bundeshaushalts für 2024 hinein und damit – wie vieles andere – in die übliche Ressourcenkonkurrenz. Die zunächst beabsichtigte Streichung der Agrardiesel-Subvention führte bundesweit zu einer Welle recht rabiater Bauern-Demonstrationen, die den rapiden Popularitätsverlust der Klimapolitik und der Ampelkoalition greifbar werden ließen. In dieser Hinsicht hatten die Protestaktionen der „Klima-Kleber“ mit ihren Verkehrsbehinderungen schon vorher den Stimmungsumschwung eingeleitet. Ausgangspunkt der kritischen Wahrnehmung der

Klimapolitik war aber der von der Bundesregierung am 19. April 2023 beschlossene Entwurf eines Gebäudeenergiegesetzes, mit dem der Einbau von Heizungen mit Wärmepumpen forciert werden soll. Im Zuge der Neuausrichtung des Bundeshaushalts nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts wurde dann zum Jahresende offenbar, dass auch auf die soziale Kompensation der mit der CO²-Bepreisung verbundenen Verteuerung der Lebenshaltung durch ein „Klimageld“ zunächst verzichtet werden soll. Damit dürfte der Glaubwürdigkeit strategischer Festlegungen der Bundesregierung kein guter Dienst erwiesen sein.¹⁰

Etwas in den Hintergrund gerückt ist dabei die Debatte um die investiven Erfordernisse der Klimatransformation. Einerseits bewegen sich die öffentlichen Investitionen auf deutlich gestiegenem Niveau, allerdings stagniert es bei den Ländern bei rd. 53 Mrd. €. Andererseits hat die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts eine Überprüfung der bisher angelegten Finanzierungsstrategien erzwungen. Die Länder konnten sich bislang auf die Erwartung stützen, den Bund mit seinem Klimatransformationsfonds als Kofinanzier an ihrer Seite zu sehen. Soweit diese Erwartung nicht mehr gedeckt ist und auch in den Ländern für Sondervermögen die Notlagenbedingungen nicht mehr gegeben sind, könnte eine Konzentration auf industriepolitische Projekte die Folge sein. Zudem ist eine Modifikation oder gar eine Reform der verfassungsrechtlichen Regeln zur Kreditaufnahme angesichts der ablehnenden Haltung nicht zuletzt des BMF eher unwahrscheinlich. (vgl. den Abschnitt von DANIEL BUSCHER UND ANJA RANSCHT-OSTWALD zur Notlagenrechtssprechung und zur Schuldenbremse, S. 51ff.).

Neue und alte Konflikte

Prominenter Streitpunkt zwischen Bund und Ländern wurde 2023 das Wachstumsschancengesetz, dessen Entwurf auf starke Kritik der Länder gestoßen war, insbesondere wegen der Einnahmehausfälle der Gemeinden, die der Städtetag auf 9 Mrd. € bis 2027 schätzt. Am 24. November 2023 folgte deshalb die Anrufung des Vermittlungsausschusses, dessen Kompromissvorschlag am 23. Februar 2024 im Bundestag eine Mehrheit fand.¹¹ Am 22. März 2024 hat die Länderkammer abschließend das Gesetz mit einer erheblich geringeren Belastung für Länder und insbesondere der Gemeinden passieren lassen (vgl. den Abschnitt „Das Jahr 2023 im Bundesrat“ von MAIKE KILIAN, S. 37ff.).

10 Der „Regierungsmonitor“ der Bundesregierung verzeichnet 26 verschiedene „Strategien“, von der „Digitalstrategie“ über die „Fachkräftestrategie“ bis hin zur „Nationalen Moorschutzstrategie“ und zur „Strategie der Bundesregierung gegen die Einsamkeit“.

11 Vgl. BT-Drs. 20/10410. Beschlussempfehlung des VA.

Ein weiterer, schon fast traditioneller Streitpunkt unter den Ländern ist der Finanzkraftausgleich, der bis 2019 Länderfinanzausgleich hieß. Zum Normenkontrollantrag Bayerns nahmen am 19. Februar 2024 gegenüber dem Bundesverfassungsgericht zwölf Länder (ohne Hessen, Baden-Württemberg und das finanzschwache Nordrhein-Westfalen) gemeinsam ablehnend Stellung. Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und der Bund äußerten sich grundsätzlich auf der Linie des 2017 vereinbarten Finanzkraftausgleichs. Bis zum 30. Juni 2024 hat Bayern Gelegenheit, sich dazu seinerseits inhaltlich zu verhalten. Zum weiteren zeitlichen Ablauf des Verfahrens ist noch nichts bekannt. Materiell zeigen sich die Ergebnisse des Finanzkraftausgleichs i.e.S. für 2023 gegenüber dem Vorjahr nahezu unverändert: Das Umverteilungsvolumen lag mit 18,3 Mrd. € geringfügig unter dem des Vorjahres (2022: 18,5 Mrd. €). Die Belastung für Bayern reduzierte sich um gut 734 Mio. €, alle anderen Zahlerländer wurden deshalb mehr oder weniger marginal höher belastet (vgl. den Abschnitt FLACHS/THATER, S. 27).¹²

Wahlen in den Ländern

Die Landtagswahlen des Jahres 2023 brachten die politischen Grundströmungen mit der üblichen regionalen Dämpfung ans Licht. Lediglich in Berlin, wo am 12. Februar 2023 die Wahl zum Abgeordnetenhaus aus 2021 wiederholt werden musste, kam es zu einem Wechsel an der Spitze. Die CDU unter KAI WEGNER wurde mit 28,2 % der Zweitstimmen zwar mit Abstand stärkste Partei, konnte aber nur deshalb die Regierung bilden, weil die SPD unter FRANZISKA GIFFEY die Koalition mit Bündnis 90/Die Grünen und der Partei Die Linke verließ. Neuer Finanzsenator wurde mit Senatsbildung am 27. April 2023 STEFAN EVERS (CDU). Anders als in Berlin, wo die AfD Stimmenverluste von -5,1 %-Punkten hinnehmen musste und die Grünen mit 3,2 %-Punkten zulegen, konnte bei den drei anderen Landtagswahlen die AfD (bzw. in Bremen die BIW¹³) deutlich zulegen (Hessen: +5,3 %-Punkte, Bayern: +4,4 %-Punkte, Bremen +7,0 %-Punkte), während die Grünen Verluste einführen (Hessen: -5,0 %-Punkte, Bayern: -3,2 %-Punkte und Bremen -5,9 %-Punkte). In Bremen wurde mit der Wahl vom 14. Mai 2023 die Senatskoalition unter ANDREAS BOVENSCHULTE aus SPD, Grünen und Linken bestätigt. Neuer Finanzsenator wurde BJÖRN FECKER (Grüne). Ebenfalls bestätigt und im Wahlergebnis vom 8. Oktober 2023 mit einer soliden Mehrheit ausgestattet

12 Vgl. BMF/V A 4: Umsatzsteuerverteilung (UStV) und Finanzkraftausgleich (FKA) für die Zeit vom 1.1.2023 – 31.12.2023. Anlage 1.

13 BIW: „Bürger in Wut“.

wurde die Regierungskoalition in Hessen unter BORIS RHEIN (CDU). Aber zur allgemeinen Überraschung wechselte er den Koalitionspartner und regiert seit dem 18. Januar 2024 mit der SPD. Neuer Finanzminister wurde RALPH ALEXANDER LORZ (CDU). In Bayern dagegen blieb am 8. Oktober 2023 alles wie es war unter MARKUS SÖDER (CSU) mit seinem Koalitionspartner HUBERT AIWANGER (Freie Wähler). Trotz Verlusten gelang der bayerischen SPD mit 8,4 % Gesamtstimmenanteilen sicher der Sprung über die 5 %-Hürde. Die FDP schaffte es dagegen in Bayern ebenso wenig wie in Berlin, die Hürde zu nehmen und ist in den dortigen Landtagen nicht mehr vertreten. Die Regierungsparteien im Bund konnten sich durch die Ergebnisse der Landtagswahlen jedenfalls nicht bestätigt sehen. Mit der Regierungsbeteiligung in zwei Ländern (Berlin und Hessen) rückte die SPD auf Kosten der Grünen näher an die CDU, während für die FDP die 5 %-Hürde wieder zur relevanten Frage wurde.

Hatten die Landtagswahlen des Jahres 2022 kaum mehr als Gewichtsverschiebungen in den Landesregierungen gebracht, so deuteten die politischen Ergebnisse des Folgejahres 2023 schon auf eine gewisse Bewegung im Parteienspektrum. Die Auflösung der Fraktion der Linken im Deutschen Bundestag am 6. Dezember 2023 war in dieser Hinsicht das spektakulärste Ereignis. Seither sind die Linken nur noch als Gruppe präsent und teilen dieses Schicksal mit dem neuen „Bündnis Sahara Wagenknecht (BSW)“ aus ehemaligen Fraktionsmitgliedern. Während das BSW nach den Umfragen vom Frühjahr 2024 mit großer Zuversicht auf die Europawahl und die Landtagswahlen in Ostdeutschland blicken kann, scheint das parlamentarische Schicksal der Linken im Bund und in den meisten Ländern besiegelt. So werden die Landtage in den Ländern wieder einmal zu Seismographen der parteipolitischen Tektonik im Land.

Der Zerfall der Linken erfolgte entlang der Themen, die auch gesellschaftlich die großen Kontroversen bilden: Krieg in der Ukraine, Migration, Klimapolitik und kulturelle Stilfragen. Den größeren Parteien ist es dagegen bisher gelungen, innerparteiliche Debatten um diese Themen so einzuhegen, dass daraus keine machtpolitischen Kontroversen werden konnten. Damit exkludieren sie jedoch argumentativ und kommunikativ einen wahrscheinlich erheblichen Teil ihrer Anhänger- und Mitgliedschaft und überlassen ihn der Passivität und dem Protest. So hat die SPD auf ihrem Bundesparteitag am 8. Dezember 2023 ohne kontroverse Debatte ihre friedens- und entspannungspolitische Tradition mit einem Federstrich – von allerdings 24 Seiten Umfang – entsorgt¹⁴. Deutlich rabiater haben die Grünen die Erinnerung an PETRA KELLY bis ANTJE VOLLMER getilgt. Geradezu zwangsläufig

14 „In den vergangenen Jahren hat Deutschland Veränderungen sowohl in der unmittelbaren Nachbarschaft als auch darüber hinaus zu wenig Beachtung geschenkt oder sie falsch eingeschätzt.“

müssen sich deshalb neue politische Formationen bilden, um die vermuteten Resonanzen in der Wählerschaft aufzugreifen.

Dagegen sieht sich die AfD erst am Beginn eines Höhenfluges, von dem sie sich erhofft, 2024 das erste Ministerpräsidentenamt erlangen zu können. Dies wäre – nach den bisher geltenden Festlegungen der anderen Parteien – der einzige Weg zur Regierungsbeteiligung, der die AfD dann auch in die Gefilde des Bundesrates führen würde. Die damit einhergehende Änderung der Debattenkultur kann man in fast allen Parlamenten beobachten, demgegenüber sich die Länderkammer heute noch als diskursives Idyll sachbezogener Politik präsentiert.

Die Entwicklungen in der Parteienlandschaft sind kein Deutschland-spezifisches Phänomen. Auch europaweit ist schon seit Jahren zu beobachten, dass EU-kritische und eher nationalistische Parteien in der Wählergunst zunehmen. Aber der europäische Trend erklärt wenig, wenn es um konkrete Wahlpräferenzen und politische Botschaften geht, die erst in den Ländern und Regionen greifbar werden. Neue politische Formationen nutzen die Europawahlen mit ihrer niedrigen Wahlbeteiligung nicht nur in Deutschland als Testlauf, da es in den meisten EU-Mitgliedsländern entweder keine oder nur sehr niedrige Sperrklauseln gibt.

Europa und Ukraine

Die europäische Politik bzw. die Politik der Europäischen Union kreiste auch im Jahre 2023 um den militärischen Konflikt in der Ukraine, um die Lastenverteilung der Unterstützung der Regierung in Kiew und – nicht zuletzt – um die Agenda der EU-Kommission unter URSULA VON DER LEYEN. Deutschland ist nach den USA unter den westlichen Unterstützerländern der wichtigste Waffenlieferant und Finanzier der ukrainischen Regierung. Die Bundesregierung bezifferte Ende November 2023 ihre Haushaltsbelastung seit Kriegsbeginn auf 27,8 Mrd. €, im Februar 2024 bereits auf 32 Mrd. €. ¹⁵ Obwohl dieses Ausmaß der Hilfe für ein Land außerhalb der EU von einem beeindruckenden Volumen ist, so bleibt es doch absolut weit hinter dem der USA zurück, die sich seit 2022 mit mindestens 113 Mrd. USD ¹⁶ engagiert haben. Bereits im Frühjahr 2023 war erwartbar, dass die USA eine „Europäisierung“ des Konflikts ¹⁷ anstreben würden. Mit dem Scheitern einer

Vgl. Beschluss Antrag A01: „Sozialdemokratische Antworten auf eine Welt im Umbruch.“ Ordentlicher Bundesparteitag Berlin 8.–10. Dezember 2023, S. 5.

15 Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2024): Bilaterale Unterstützungsleistungen der Bundesregierung für die Ukraine und Menschen aus der Ukraine.

16 Vgl. The Ukraine War at two years: By the numbers. Responsible statecraft 22.2.24.

17 Vgl. Wolfgang Streeck: Germans to the Front. In. New Left Review. Sidecar, 16.3.2023.

Präsidenten-Initiative in einem Volumen von rd. 61 Mrd. USD schien die finanzielle Unterstützung der USA zunächst zu enden. Mit dem für die Ukraine ungünstigen Kriegsverlauf gewannen jedoch entsprechende Schuldzuweisungen für den Fall einer Niederlage neue Relevanz im Präsidentschaftswahlkampf. Ende April 2024 stimmte das Repräsentantenhaus der Militärhilfe zu. Gleichwohl sehen sich die Mitgliedstaaten der EU in besonderer Weise gefordert.

Die Regierung in Kiew, die schon von 2014 bis 2021 von der EU aus dem Programm Macro-Financial-Assistance (MFA) rd. 5 Mrd. € erhalten hat, wurde seit Februar 2022 mit insgesamt 88 Mrd. € unterstützt.¹⁸ Darunter fielen 28 Mrd. € für Militärhilfen (einschließlich 6,1 Mrd. € aus der Friedensfazilität) sowie 17 Mrd. € Hilfen an Mitgliedstaaten für die Aufnahme von Flüchtlingen aus der Ukraine. Auf einem Sondergipfel der EU-Regierungschefs am 1. Februar 2024 wurde beschlossen, für die Jahre 2024 bis 2027 durch die EU eine neue Ukraine-Fazilität im Volumen von rd. 50 Mrd. € bereitzustellen.¹⁹ Die Hilfen werden schon bisher zu einem erheblichen Teil in Form von Darlehen gewährt (2023 18 Mrd. € von insgesamt 19,5 Mrd. €). Der laufende mehrjährige Finanzrahmen (MFR) der EU soll u.a. für die neue Fazilität um 65 Mrd. € erweitert werden.²⁰ Zudem verhängt die EU fortlaufend weitere Sanktionen gegen Russland. Mit dem 13. Sanktionspaket vom 23. Februar 2024 werden bereits insgesamt mehr als 2000 russische Unternehmen und Personen mit Sanktionen belegt.²¹

Machtzuwachs für die EU-Kommission

Der für die EU neue militärpolitische Diskurs bringt eine deutliche Ausweitung des finanziellen Gestaltungsraumes für die EU-Kommission. Nachdem bereits 2021 im Zuge der Corona-Krise zunächst mit dem Programm „Sure“ (100 Mrd. €) und dann mit „Next Generation EU“ im Gesamtvolumen von 750 Mrd. € der EU-Kommission der Weg an den Kreditmarkt gewiesen wurde, wird auch die neue Ukraine-Fazilität überwiegend mit EU-Bonds finanziert.²² Das Programm war noch nicht in Kraft, da forderte im November 2023 Ratspräsident CHARLES MICHEL bereits europäische „Verteidigungsanleihen“.²³ Die Befürchtungen vor den

18 Vgl. European Commission (2024): Factsheet: EU solidarity with Ukraine.

19 Vgl. Beschluss Sondergipfel der Staats- und Regierungschefs am 1.2.24

20 Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2024): Weg frei für neue Milliardenhilfen für die Ukraine, 01.02.2024.

21 Vgl. Europäische Kommission (2024): Europäische Kommission begrüßt 13. EU-Sanktionspaket gegen Russland, 23.02.2024.

22 Vgl. European Commission (2024): The EU as a borrower – investor relations.

23 Vgl. „Das Schulden-Tabu wackelt“ taz 1.12.23.

Gemeinschaftsschulden, für die tatsächlich vor allem Deutschland haftet und die die deutsche Bonität beeinträchtigen, scheinen keine Rolle mehr zu spielen (vgl. den Abschnitt von DIRK HENGSTENBERG zum EU-Finanzrahmen, S. 76ff.).

Gleichzeitig werden die nationalen Zügel durch die EU-Kommission stärker angezogen. Am 19. Dezember 2023 einigten sich die EU-Finanzminister im EcoFin auf eine Reform des seit vier Jahren ausgesetzten Stabilitäts- und Wachstumspaktes²⁴. Der reformierte Pakt soll ab 2025 in Kraft treten und das Regelwerk flexibler machen, wodurch es noch komplexer wird und die institutionelle Handhabung ausgeweitet werden muss. Deshalb wird die EU-Kommission zur Genehmigungsinstanz der nationalen Haushalte mit einer Ausgabenkontrolle, die einen spezifischen Schuldenabbaupfad erzwingen soll. Die Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament wurden am 10. Februar 2024 erfolgreich – gerade noch rechtzeitig vor den EP-Wahlen – abgeschlossen. Die nationalen Parlamente namentlich der höher verschuldeten Mitgliedsländer müssen damit eine weitere Einschränkung ihrer haushaltspolitischen Souveränität hinnehmen, erhalten aber die Aussicht auf günstige Kredite via EU-Kommission (vgl. auch den Abschnitt von NICLAS KLEYLING u. a. zur Haushaltsüberwachung und zu jüngsten Entwicklungen zu EPSAS, S. 70ff.).

I. Wirtschaft, Finanzen und Demografie

Alexander Flachs und Christian Thater

Wirtschaftliches Umfeld – Erinnerungen an den „kranken Mann Europas“

Die deutsche Wirtschaft hat sich im Jahr 2023 in einem schwierigen Umfeld bewegt. Weiterhin anhaltende Krisenauswirkungen wie die zwar rückläufige, aber weiterhin hohe Inflation sowie das gestiegene Zinsniveau wirkten dämpfend auf den Konsum und Investitionsentscheidungen. Die schwächelnde Weltkonjunktur belastete die Exporte, die anhaltend hohen Energiepreise die Importe. Unter dem Strich stand für das Jahr 2023 ein preisbereinigter Rückgang der Wirtschaftsleistung – gemessen am BIP – um -0,3 % gegenüber dem Vorjahr.²⁵ Damit verharret die Wertschöpfung in Deutschland weiterhin annähernd auf dem Niveau vor der Corona-Krise Ende des Jahres 2019.

24 Vgl. BMF (2024): Economic Governance Review.

25 Vgl. hier und im Folgenden: Pressemitteilungen Nr. 019 und 066 vom 15. Januar 2024 bzw. 23. Februar 2024 des Statistischen Bundesamtes.