

Faktenpapier zur aktuellen Lage der Landeshaushalte

Schwierige Lage der Haushalte 2024 und große Herausforderungen bei der Aufstellung der Haushaltsgesetze 2025

Die verhaltene Wirtschaftsentwicklung wirkt sich negativ auf die Finanzen der Länder aus. Die **Haushaltsgesetze 2024** sehen ein kumuliertes Defizit von -14,9 Mrd € vor (siehe Anlage, Tabelle 1). Beim genaueren Betrachten ist erkennbar, dass selbst die Erreichung dieser Zielmarke mit erheblichen Anstrengungen verbunden sein wird. Fast alle Länder haben noch bestehende Handlungsbedarfe, die sich auf globale Minderausgaben in Höhe von insgesamt 4,2 Mrd € aufsummieren. Auch die Prognose der Mai-Steuerschätzung verbessert die Lage der Länder nicht: die aktuelle Schätzung liegt um 2,5 Mrd € unter den kumulierten Ansätzen der Haushaltsgesetze. Es drohen insofern Fehlbeträge, die merklich höher ausfallen könnten als die in den Landeshaushaltsgesetzen bezifferten Werte.

Für die Aufstellungsverfahren der **Landeshaushalte 2025** kann keine Entspannung erwartet werden. Vorhersehbar war dies bereits in den Finanzplänen aus dem vergangenen Sommer, die zwar eine Minderung der aggregierten Defizite vorsahen, aber nur mit Hilfe eines außerordentlich hohen Handlungsbedarfs (globale Minderausgaben von knapp 13 Mrd €). Die jüngste Steuerschätzung dämpft auch hier die Hoffnung auf Entlastung: Die Ergebnisse der Mai-Schätzung sehen ein um 1,1 Mrd € niedrigeres Aufkommen vor als zuletzt in den Finanzplänen erwartet. Verschärfend kommen weitere Haushaltsrisiken auf der Einnahmenseite hinzu (steuerpolitische Vorschläge des Bundesministeriums der Finanzen); aber auch auf der Ausgabenseite - so ist noch nicht abzusehen, wie das katastrophale Hochwasser der vergangenen Wochen auf die Haushalte der betroffenen Länder und Kommunen auswirken werden.

Zusätzlich zu der ausgeführten Haushaltslage bestehen weitere Unsicherheiten in Politikbereichen, die die Bund-Länder-Finanzbeziehungen betreffen. Die kurz- und mittelfristige Lage der Landeshaushalte hängt auch davon ab, dass die bisher gemachten Zusagen des Bundes zeitnah umgesetzt und weitere gesetzlich verursachte Belastungen vermieden werden (siehe auch Tabelle 2):

- Die Anspannung der Landes- und Kommunalhaushalte durch die Unterbringung, Betreuung und Integration von schutzsuchenden Menschen bleibt hoch. Während im Jahr 2023 eine enorme Steigerung der Anträge gegenüber dem Vorjahr (+51 %) zu verzeichnen war, sind diese im ersten Quartal 2024 gegenüber 2023 geringfügig zurückgegangen, liegen jedoch immer noch 49 % über dem Niveau des ersten Quartals 2022. Nach Verabschiedung des FAG-Änderungsgesetzes 2024 wird der Bund sich an den Haushaltsbelastungen der Länder mit einer Kopfpauschale von 7.500 € je Antrag beteiligen. Auch nach Berücksichtigung dieser Neuregelung liegt der Bundesanteil somit um 2 Mrd € unter dem Niveau des Jahres 2023.
- Zur Finanzierung des im Jahr 2023 eingeführten Deutschlandtickets vereinbarten Bund und Länder eine hälftige Finanzierung; die Länder erhalten für die Jahre 2024 und 2025 zusätzliche Regionalisierungsmittel in Höhe von 1,5 Mrd € vom Bund. Eine Verständigung über eine hälftige Aufteilung eventueller Mehrkosten, die zur Aufrechterhaltung des Angebots notwendig wären, konnte bisher nicht erzielt werden; insofern droht, dass die Länder künftige Mehrkosten vollständig tragen müssen. Für die Zeit ab 2026 besteht noch keine Regelung zu einer Kostenbeteiligung des Bundes. Der Bundesrat hatte bereits bei Vorliegen des Gesetzentwurfes darauf hingewiesen, dass eine befristete Finanzierungsregelung im Widerspruch zu einer dauerhaften Einführung des Tickets steht.

- Aufbauend auf das sog. Gute-KiTa-Gesetz, haben sich die Länder mit ihrer Zustimmung zum KiTa-Qualitäts- und Teilhabeverbesserungsgesetz zur dauerhaften Einhaltung der im Gesetz und in den geschlossenen Verträgen festgelegten Standards verpflichtet. Die finanzielle Beteiligung des Bundes in Höhe von knapp 2 Mrd € pro Jahr endet hingegen nach aktueller Rechtslage Ende 2024. Das Aufrechterhalten der ausgebauten Leistungen ist nur auf Basis einer dauerhaften und dynamischen Fortführung der Finanzierung durch den Bund umsetzbar.
- Im Pakt für den Öffentlichen Gesundheitsdienst aus dem Jahr 2020 haben Bund und Länder eine Reihe von Maßnahmen vereinbart (Schaffung von 3.500 Stellen, Verbesserung der Digitalisierung und weitere Maßnahmen), die die Landeshaushalte dauerhaft belasten werden. Für die Umsetzung des Pakts stellt der Bund den Ländern für die Jahre 2021 bis 2026 insgesamt 3,1 Mrd € zur Verfügung. Die Leistung des Bundesanteils für die Jahre ab 2024 ist gesetzlich noch nicht umgesetzt. Schließlich waren sich Bund und Länder bei der Einführung des Pakts darüber einig, dass die Finanzierung über das Jahr 2026 hinaus verstetigt wird und dass Gespräche hierüber stattfinden sollten. Konkrete Zusagen gibt es bislang nicht.
- In dem im Mai ausgelaufenen Digitalpakt Schule waren für die Jahre 2019 bis 2024 Bundesmittel in Höhe von 5 Mrd € vorgesehen, die im Rahmen der Corona-Pandemie noch einmal um 1,5 Mrd € erhöht wurden. Beratungen zur Fortsetzung des Programms in einem Digitalpakt 2.0 haben stattgefunden; eine Verständigung konnte aber noch nicht erreicht werden. Von besonderer Bedeutung dabei sind die vom Bund angestrebten verschlechterten Bedingungen: Erhöhung des Kofinanzierungsanteils von bisher 10 % auf 50 %, die zeitliche Befristung des Programms, aber auch neue Vorgaben bezüglich der Umsetzung des Programms.
- Die Bundesregierung hat in der aktuellen Legislaturperiode eine Vielzahl von Gesetzen initiiert, die mit erheblichen Mehrkosten und erhöhtem Verwaltungsaufwand für Länder und Kommunen verbunden sind. Im sozialpolitischen Bereich haben Länder und Kommunen mit Haushaltsbelastungen bei den SGB-XII-Leistungen und dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz zu rechnen; allein die Wohngeldreform belastet die Länder mit schätzungsweise 1,7 Mrd € pro Jahr. Einigen der Gesetzesvorhaben haben die Länder zwar im Rahmen ihrer Mitwirkung im Bundesrat zugestimmt, aber zugleich konkrete Forderungen zur Minderung der finanziellen Belastungen und des Verwaltungsaufwands erhoben. Beispielsweise hat der Bundesrat beim Gesetz zur Steigerung der Energieeffizienz, dem Bundes-Klimaanpassungsgesetz, bei der Kindergrundsicherung und beim Haushaltsansatz für die Gemeinschaftsaufgabe Küste-/Agrarschutz Änderungen angemahnt, denen nicht entsprochen wurden. Aktuell verlangen die Länder die Deckung der vom Bund verursachten Kosten der Kommunen für den Prozess der Wärmeplanung.
- Die Bundesregierung hat in der aktuellen Legislaturperiode umfangreiche steuerpolitische Maßnahmen auf den Weg gebracht, die von den Ländern im Bundesrat unterstützt wurden. Tabelle 3 verdeutlicht deren Auswirkung auf die öffentlichen Haushalte: Im Jahr 2024 betragen die Mindereinnahmen von Ländern und Gemeinden ca. 29 Mrd €. Im Jahr 2025 ist die Belastung mit ca. 28 Mrd € vergleichbar. Mittelfristig schlagen Mindereinnahmen von mehr als 25 Mrd € pro Jahr zu Buche. Zusätzliche Unsicherheiten gehen auch auf die jüngsten steuerpolitischen Vorschläge des Bundesfinanzministeriums zurück, die unter anderem rückwirkend für 2024 gelten sollten.
- Schließlich liegt die Summe der USt-Festbeträge, die die Länder vom Bund vor allem zur Abgeltung von bundesgesetzlich verursachten Belastungen erhalten, 2024 um 2,1 Mrd € unter dem Niveau des Vorjahres; der Rückgang geht auf den Wegfall von flucht- und Ukraine-bezogenen Einmalpauschalen zurück (siehe oben). Im Jahr 2025 liegen die Mittel – wegen der fehlenden Anschlussregelung zur Fortsetzung der Mittel des KitaQualitätsgesetzes – sogar 5 Mrd € unter dem Betrag von 2023. Mittelfristig sind die USt-Festbeträge rückläufig.

Tabelle 1: Sollansätze der Landeshaushalte

Mrd €	2024	2025
Bereinigte Einnahmen	492,6	505,2
<i>dar.: Steuern</i>	376,8	392,0
Bereinigte Ausgaben	507,5	509,1
<i>dar.: globale Minderausgaben</i>	-4,2	-12,9
Finanzierungssaldo	-14,9	-3,8
Nettokreditaufnahme	4,3	-0,2
Saldo Rücklagenentnahmen*	10,6	4,0
<i>nachrichtlich:</i>		
<i>Steuern Länder gem. AK Steuerschätzung Mai 2024</i>	374,3	390,9

2024: Aggregierte Ansätze der 16 Landeshaushaltsgesetze 2024

2025: Aggregierte Ansätze der 4 Landeshaushaltsgesetze 2024/2025 und 12 mittelfristigen Finanzpläne (Stand Sommer 2023)

* einschließlich Einnahmen aus Vorjahresüberschüssen

Tabelle 2: Aktuelle Rechtslage USt-Festbeträge und ausgewählter Bundesleistungen an die Länder

Mio €	Kassenjahr								
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
USt-Festbetrag (§ 1 Abs. 2 - 6 FAG) ¹	16.852	15.178	15.228	13.043	10.940	8.072	8.207	8.344	8.669
<i>darunter:</i>									
<i>Fluchtfinanzierung</i> ²	1.703	1.350	4.392	3.750	1.750	1.250	1.250	1.250	1.250
<i>Pakt öGD</i> ³		200	350	500	600	700	750	x	x
<i>GuteKita/KitaQualG</i>	993	1.993	1.993	1.884	1.993	x	x	x	x
Deutschlandticket (§ 9 RegG)				1.500	1.500	1.500	x	x	x

1) Stand Entwurf FAG-Änderungsgesetz 2024

2) ab 2024 zuzüglich Spitzabrechnung

3) Beträge ab 2024 gemäß Verwaltungsvereinbarung

Tabelle 3: Verabschiedete Steuergesetze in der 20. Legislaturperiode
Steuermehr- / -mindereinnahmen Länder und Gemeinden*

Mio €	Kassenjahr						
	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Gesetz zur Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben im Umsatzsteuerrecht vom 21.12.21	19	45	45	45	45	45	45
Viertes Corona-Steuerhilfegesetz vom 19.06.22	-160	-2.408	-3.263	-1.824	314	1.030	1.030
Steuerentlastungsgesetz 2022 vom 23.05.22	-9.404	-2.664	-2.578	-2.503	-2.490	-2.490	-2.490
Achtes Gesetz zur Änderung von Verbrauchsteuergesetzen vom 24.10.22	-5	-1.331	-222	14	14	14	14
Zweites Gesetz zur Änderung der Abgabenordnung ... vom 12.07.22	-1.557	-349	-466	-529	-527	-527	-527
Gesetz zur temporären Senkung des Umsatzsteuersatzes auf Gaslieferungen vom 19.10.22	-1.127	-4.043	-1.873	-115	-15	0	0
Jahressteuergesetz 2022 vom 16.12.22		-1.716	-2.154	-1.594	-1.653	-1.653	-1.653
Inflationsausgleichsgesetz vom 08.12.22		-10.471	-17.807	-19.140	-19.645	-20.103	-20.103
Zukunftsfinanzierungsgesetz vom 11.12.23			-176	-325	-400	-403	-403
Kreditweitmarktförderungsgesetz vom 22.12.23				70	152	111	100
Gesetz ... zur Gewährleistung einer globalen Mindestbesteuerung ... vom 21.12.23				-21	458	267	140
Wachstumschancengesetz vom 27.03.24			-549	-2.046	-2.583	-2.280	-1.714
Viertes Bürokratieentlastungsgesetz (Gesetzentwurf)			-59	-111	-111	-111	-111
Summe	-12.234	-22.937	-29.102	-28.079	-26.441	-26.100	-25.672

* Angaben der Bundesregierung gemäß Tableau im Gesetzentwurf.
Kursiv: Fortschreibung ZDL (Viertes Corona-Steuerhilfegesetz: Angaben aus Länderkreis)