

## ■ Länderhaushalte: Ergebnisse des Jahres 2019

*Die Staatshaushalte werden im laufenden Jahr stark durch die Coronakrise belastet. Dies gilt auch für die Finanzen der Länder. Diese aktivieren deshalb wie der Bund die Ausnahmeklausel ihrer Schuldenbremsen, sodass zunächst keine Konsolidierung nötig ist. Die Länder können damit zur gesamtwirtschaftlichen Stabilisierung beitragen. Es ist derzeit noch nicht verlässlich abzuschätzen, welcher haushaltspolitische Handlungsbedarf bestehen wird, wenn die Krise abklingt.*

*Im Herbst berichtet die Bundesbank regelmäßig detailliert über die Vorjahresergebnisse der Länderfinanzen. Für ein umfassenderes Bild werden dabei die Gemeinden und Extrahaushalte einbezogen. Die Daten werden speziell aufbereitet, um sie möglichst gut interpretierbar und zwischen den Ländern vergleichbar zu machen. Diesmal wird das Vorkrisenjahr 2019 betrachtet.*

*Der Rückblick zeigt eine insgesamt sehr günstige Finanzlage und damit eine gute Ausgangsbasis, um die Krise zu bewältigen. Die Länder erzielten in ihren Kernhaushalten einen Überschuss von insgesamt 10 Mrd €. Einschließlich der Extrahaushalte und Gemeinden erreichte der (u. a. um Konjunkturfälle bereinigte) strukturelle Überschuss 17 Mrd €.*

*Dabei verzeichnete jedes Land einen strukturellen Überschuss. Die Heterogenität war zwar immer noch erheblich. Gegenüber dem Vorjahr verringerte sich die Spannweite aber etwas. Dies resultierte unter anderem aus den Zinsausgaben: Die großen Unterschiede bei den Schuldenständen schlugen weniger stark zu Buche, weil die Durchschnittszinsen erneut sanken.*

*Die Länder nutzten ihre Überschüsse auch, um Reserven aufzustocken. Unter anderem sollen künftig aus teils gut gefüllten Sondervermögen Investitionen finanziert werden. Ein verstärkter Einsatz von Reserven bietet sich an, wenn die Ausnahmeklauseln nicht mehr aktiv sind und die Schuldenbremsen den Abbau verbliebener Haushaltslücken erfordern: Die Konsolidierung lässt sich dann strecken. Dass die Länder ihre Schuldenbremsen zum Teil sehr unterschiedlich ausgestaltet haben, kann auch auf künftige Konsolidierungsanforderungen ausstrahlen – wenn etwa eine konjunkturbedingte Neuverschuldung weitgehend oder gar vollständig ausgeschlossen ist.*

*Auf Basis der finanzstatistischen Daten sind aussagekräftige Analysen der Länderfinanzen und Ländervergleiche weiterhin nur eingeschränkt möglich. Zudem fehlen Übersichten über die jeweiligen Anforderungen der Schuldenbremsen. Dies beeinträchtigt die Transparenz und erschwert die innerstaatliche Haushaltsüberwachung, für die in Deutschland der Stabilitätsrat verantwortlich ist. Er bleibt gefordert, auf geeignete statistische Angaben und Informationen zu Planungen und Schuldenbremsen hinzuwirken. Wichtig wären daneben zeitnahe Informationen nicht nur zu den Kern-, sondern auch zu den gewichtigen Extrahaushalten. Eine solide Datenbasis wird dabei künftig noch wichtiger: Die Haushaltsüberwachung dürfte deutlich herausfordernder werden als in den fiskalisch sehr guten vergangenen Jahren.*

Regelmäßiger  
 umfassender  
 Rückblick auf  
 Finanzen der  
 Länder

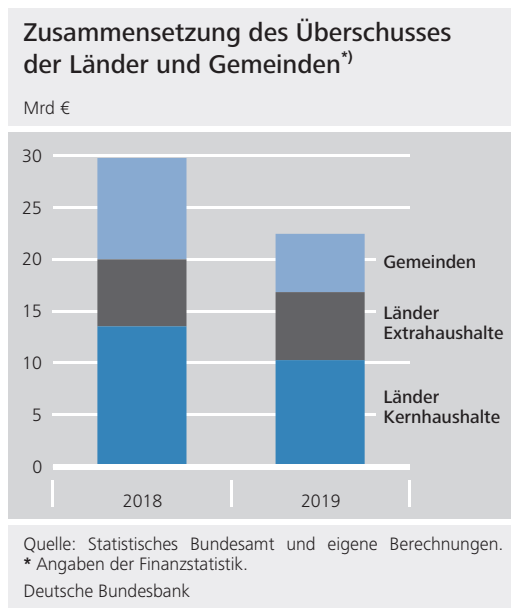
## Länderhaushaltsdaten

Die Bundesbank kommentiert die Entwicklung der Kernhaushalte der Länder quartalsweise in ihren Monatsberichten (im Februar, Mai, August und November). Jeweils im Februar wird das vorläufige Ergebnis des Vorjahres erläutert. Zu diesem Zeitpunkt fehlen aber noch wichtige Daten. Insbesondere liegen Angaben zu Abschlussbuchungen sowie Extrahaushalten und Gemeinden, die letztlich den einzelnen Ländern zuzurechnen sind, erst später vor. Seit zwei Jahren werden daher von der Bundesbank die Finanzentwicklungen im Herbst zusätzlich aufbereitet und vergleichend dargestellt. Der Sta-

bilitätsrat, der in Deutschland für die Haushaltsüberwachung zuständig ist, beschränkt sich bei seinen Ländervergleichen auf deutlich enger abgegrenzte Daten.

Die Finanzlage der Länder wird sich im laufenden Jahr durch die Coronakrise drastisch verschlechtern. Der hier vorgenommene Blick zurück bebildert die gute Ausgangslage im vergangenen Jahr, weist aber auch auf schon damals bestehende Herausforderungen hin.

Gute Haushaltslage vor Coronakrise



## Ländergesamtheit

Die Länderhaushalte schlossen im vergangenen Jahr einschließlich ihrer Extrahaushalte und Gemeinden mit einem hohen Überschuss von gut 22 Mrd € (0,6 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP)) ab. 2018 war der Überschuss sogar noch gut 7 Mrd € höher ausgefallen (siehe nebenstehend Tabelle, Ziffer 1, und Schaubild).<sup>1)</sup> Die Kernhaushalte allein wiesen 2019 nach den Abschlussbuchungen ein Plus von 10 Mrd € aus. Weitere knapp 7 Mrd € entfielen auf die Extrahaushalte und knapp 6 Mrd € auf die Gemeinden.<sup>2)</sup>

Hoher Überschuss – jedoch unter Vorjahresniveau

Der strukturelle Überschuss, der die grundlegende Haushaltsposition anzeigt, betrug 17 Mrd €. Er war geringer als der unbereinigte Saldo, da ein positiver Konjunkturlauf von 11 Mrd € herausgerechnet wurde (siehe Tabel-

Struktureller Saldo geringer als unbereinigter Saldo

**Haushaltskennzahlen der Länder (einschl. Gemeinden) insgesamt**

in Mrd €

Position	2018	2019
<b>Ableitung korrigierter struktureller Salden</b>		
Finanzierungssaldo (1)	29,7	22,3
Saldo finanzieller Transaktionen (2)	-9,8	-6,5
Abrechnung Länderfinanzausgleich (3)	0,0	-0,4
Korrigierter Saldo (4)=(1)-(2)+(3)	39,5	28,4
Konjunkturkomponente <sup>1)</sup> (5)	14,3	11,5
Sondereffekte (6)	1,8	0,0
Korrigierter struktureller Saldo (7)=(4)-(5)-(6)	23,5	16,9
Netto-Zinslast <sup>2)</sup> (8)	12,2	10,6
Korrigierter struktureller Primärsaldo (9)=(7)+(8)	35,6	27,5

Quelle: Statistisches Bundesamt (Finanzstatistik) und eigene Berechnungen. **1** Angaben gemäß dem Konjunkturbereinigungsverfahren der Bundesbank, Datenstand der Frühjahrsprojektion 2020. **2** Zinsausgaben abzgl. Zinseinnahmen.  
 Deutsche Bundesbank

**1** Der Aufbau der nebenstehenden Tabelle zum Ergebnis der Ländergesamtheit entspricht dem oberen Teil der nachfolgenden Tabellen zu den Ergebnissen der einzelnen Länder (S. 94 f. und S. 98 f.). Die Tabellenangaben für die einzelnen Länder sind – soweit nicht anders ausgewiesen – auf die Bevölkerungszahlen bezogen, um die Werte besser vergleichen zu können.

**2** Hintergrundinformation: Gegenüber den Angaben der Finanzstatistik sind je ein dort noch nicht erfasster Extrahaushalt in Brandenburg und Niedersachsen zugesetzt: Brandenburg gründete Ende 2019 ein Sondervermögen und führte diesem 1 Mrd € aus dem Kernhaushalt zu (kreditfinanzierte Vorfinanzierung vor Inkrafttreten der Schuldenbremse). In Niedersachsen flossen insbesondere für die Kapitaleinlage in die NordLB kreditfinanzierte Mittel in Höhe von 1½ Mrd € aus einem neuen Extrahaushalt ab. Damit fällt der Überschuss der Extrahaushalte um ½ Mrd € niedriger aus als in der Finanzstatistik.

## Aufbereitung der Länderdaten und verbleibende Datenlücken

### Zur Vorgehensweise und Methodik<sup>1)</sup>

Als Datengrundlage dienen Angaben der Finanzstatistik; die für die europäische Haushaltsüberwachung maßgeblichen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) weisen keine Daten zu einzelnen Ländern aus. Einbezogen sind neben den Kernhaushalten der Länder auch ihre Extrahaushalte und ihre Gemeinden. Damit kann ein deutlich aussagekräftigeres Bild gezeichnet werden:

- Die Extrahaushalte zählen zum Staatssektor der VGR. Sie spielen teils eine gewichtige Rolle.
- Die Gemeinden sind nicht nur staatsrechtlich Teil der Länder: Die Aufgabenverteilung auf die Landes- und kommunale Ebene ist zwischen den Ländern unterschiedlich ausgestaltet. Die Gemeinden einzubeziehen, erhöht insofern die Vergleichbarkeit. Zudem können die Flächenländer so besser mit den Stadtstaaten verglichen werden. Letztere bilden die kommunale Ebene immer mit ab. Da den Stadtstaaten auch im Finanzausgleich ein deutlich höherer Finanzbedarf zugestanden wird, bleibt die Vergleichbarkeit einwohnerbezogener Größen gleichwohl eingeschränkt.

Um die Kennzahlen sowohl zwischen den Ländern als auch im Zeitverlauf besser vergleichen zu können, wird das Datenmaterial weiter aufbereitet. Dadurch können die strukturellen Haushaltsergebnisse besser abgebildet werden:

- In der Finanzstatistik saldenwirksam erfasste finanzielle Transaktionen werden ausgeklammert. Solche Transaktionen beeinflussen häufig die finanzstatis-

tischen Finanzierungssalden stark, schichten im Prinzip aber nur Finanzvermögen um. Beispielsweise steigen bei einer Darlehensvergabe die Forderungen in Höhe der entsprechenden Ausgaben an, sodass sich das Netto-Finanzvermögen nicht verändert. Die Finanzstatistik weist aber ein Defizit aus, weil sie den Vermögenserwerb nicht berücksichtigt, sondern nur den ausgabenseitigen Zahlungsstrom. Die hier gewählte Vorgehensweise (Ausblenden der finanziellen Transaktionen) folgt insoweit dem Grundansatz der VGR.

- Um den Länderfinanzausgleich periodengerecht abzubilden, werden verzögerte Abrechnungen berücksichtigt: Für das Berichtsjahr werden dabei die Kassenzahlen um die vorläufigen Abrechnungen des Vorjahres und des Berichtsjahres korrigiert. Diese betreffen die Länder untereinander, aber auch Zahlungen zwischen Bund und Ländern.
- Vorübergehende konjunkturelle Einflüsse überlagern die grundlegende Position und werden deshalb herausgerechnet. Hierzu wird das Konjunkturbereinigungsverfahren der Bundesbank für die staatlichen Haushalte eingesetzt. Die Ergebnisse basieren auf der im Juni dieses Jahres publizierten Projektion.
- Schließlich werden die Ergebnisse um größere Einmaleffekte bereinigt. Diesbezügliche Angaben für die Kernhaushalte der Länder sind der monatlichen Länderkassenstatistik des Bundesfinanzministeriums entnommen.

<sup>1)</sup> Die Anpassungen werden ausführlicher beschrieben in: Deutsche Bundesbank (2019a), S. 42 f.

Ergänzende Hintergrundinformationen zu technischen Einzelheiten finden sich in Fußnoten des Haupttextes.

### **Verbleibende Schwächen der Datenbasis und Verbesserungsmöglichkeiten**

Insgesamt ist festzuhalten, dass auch nach dieser Aufbereitung das Datenmaterial teils schwer zu interpretieren ist. Die Lage ist im Verlauf der letzten Jahre zunehmend schwieriger einzuschätzen, insbesondere weil teils umfangreiche Reserven gebildet wurden. Das Ausmaß, in dem etwaige Haushaltslücken damit künftig geschlossen werden können, ist den finanzstatistischen Angaben nicht zu entnehmen. Bei der unterjährigen Beobachtung schlägt erschwerend zu Buche, dass Angaben zu wichtigen Einheiten wie den neuen Sondervermögen, die Corona-Lasten bündeln, erst mit größerer Verspätung vorliegen. Hier wären monatliche Angaben wünschenswert. Die Aussagekraft der Jahresdaten ließe sich deutlich steigern, wenn Zahlungen zwischen Einheiten des Staates unmittelbar bei der jeweiligen Kategorie herausgerechnet würden. Anderenfalls verlieren etwa Angaben zu Gebühreneinnahmen und Leistungskäufen bei zunehmender Zahl von Extrahaushalten deutlich an Aussagekraft. Vielfach werden zudem staatliche Aufgaben von nichtstaatlichen Einrichtungen mit eigenen Einnahmequellen wahrgenommen. Dann umfassen die Einnahmen und Ausgaben nur einen Teil der vom Staat beauftragten Tätigkeiten, und statt Personal- und Sachausgaben weist die Finanzstatistik Zuschüsse aus. Zeitnah verfügbare Angaben von Ländern, Gemeinden und Extrahaushalten zu den Einnahmen- und Ausgabenkategorien nach Aufgabebereichen könnten hier wichtigen Informationsbedarf decken. Solche Angaben wurden neu ins Veröffentlichungsprogramm des Statistischen Bundesamtes aufgenommen.

Die Angaben reichen derzeit aber nur bis ins Jahr 2012.

Der Finanzstatistik als abgestimmtes Berichtswesen zu den staatlichen Haushalten bleiben auch mit solchen Anpassungen und Zusatzinformationen Grenzen gesteckt. So erlauben Finanzdaten keine unmittelbaren Rückschlüsse auf die damit bewirkten Leistungen. Wünschenswert wäre, bei wichtigen Sachzielen geeignete Indikatoren abzustimmen, die länderweise Entwicklungen stärker vergleichbar machen. Hier bieten sich verschiedene Aufgabebereiche an. Werte aussagekräftiger Indikatoren zu Bildungsergebnissen ebenso wie zur bedarfsgerechten Verfügbarkeit und Qualität von Kinderbetreuungsplätzen sollten zu geeigneten Stichtagen erhoben und veröffentlicht werden. Auch Kennzahlen zur Verkehrs- und zur digitalen Infrastruktur können hilfreiche Erkenntnisse liefern. Die Vorteile des Föderalismus könnten dann besser zum Tragen kommen, wenn über die jeweiligen Erfahrungen transparent berichtet wird und daraus zielgerichtet gelernt werden kann. Dies würde es erleichtern, die begrenzten staatlichen Mittel möglichst wirkungsvoll zu verwenden.

lenziffer 5).<sup>3)</sup> Der gegenläufige Effekt insbesondere aus der Bereinigung um finanzielle Transaktionen<sup>4)</sup> (siehe Tabellenziffern 2 bis 4) war deutlich geringer.<sup>5)</sup>

Haushaltskurs  
 spürbar  
 gelockert

Die Finanzlage der Länder war somit immer noch sehr günstig. Der Haushaltskurs wurde aber bereits im vergangenen Jahr deutlich gelockert: Dies zeigt sich daran, dass der strukturelle Primärüberschuss (der um Netto-Zinsausgaben bereinigte strukturelle Saldo) um 8 Mrd € sank (siehe Tabellenziffern 7 bis 9).

## ■ Einzelne Länder

Im Folgenden werden Ergebnisse der einzelnen Länder dargestellt. Dabei zeigt sich, dass im

**3** Hintergrundinformation: Im Vergleich zum vorigen Bericht wird der Konjunktoreinfluss der letzten Jahre nun günstiger eingeschätzt (und die strukturelle Lage entsprechend ungünstiger). Grund ist die Coronakrise, da der mit einem Filterverfahren auch für die Vergangenheit neu berechnete Trend des BIP-Pfads dadurch deutlich nach unten revidiert wurde. Somit liegt auch das BIP 2018 nun stärker über dem Trend, was (beim genutzten Konjunkturbereinigungsverfahren) einen höheren positiven Konjunktoreinfluss anzeigt.

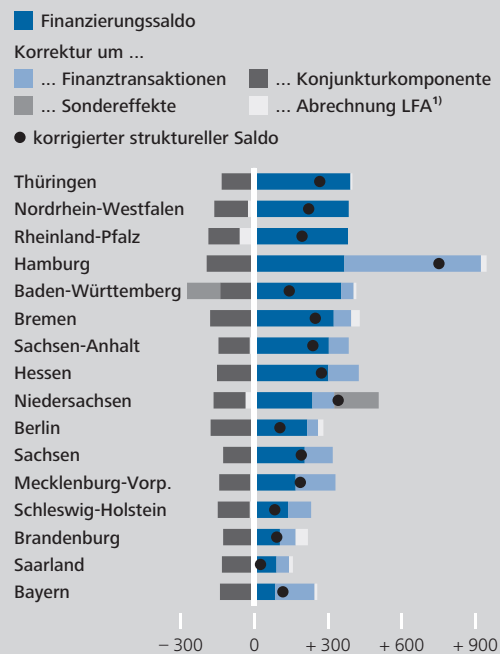
**4** Hintergrundinformation: Ab 2019 erfasst die Finanzstatistik die Inanspruchnahmen aus Garantien nicht mehr als Darlehensvergaben, sondern als Zuschüsse. Sie werden damit nicht mehr als finanzielle Transaktion klassifiziert und herausgerechnet, sodass der korrigierte Saldo insoweit ungünstiger ausfällt als vor 2019. Dieser Bruch beeinflusst die Interpretation der strukturellen Veränderungen gegenüber 2018 aber vermutlich nicht wesentlich. Zumindest wäre die umfangreiche diesbezügliche Zahlung an die HSH Nordbank 2018 bei dem hier gewählten Vorgehen ebenfalls nicht im strukturellen Saldo enthalten, weil sie zwar nicht als finanzielle Transaktion, aber als Einmaleffekt herausgerechnet worden wäre. Vgl. hierzu auch: Deutsche Bundesbank (2019a), S. 46.

**5** Hintergrundinformation: Das Herausrechnen von Einmaleffekten veränderte das Ergebnis der Ländergesamtheit per saldo nicht. Einerseits vereinnahmte Baden-Württemberg von Automobilherstellern im Zusammenhang mit dem Dieselskandal Geldbußen von zusammen 1½ Mrd €. Andererseits leistete Niedersachsen Kapitaleinlagen im Zuge der Rettung der NordLB von 1½ Mrd €. Die statistische Verbuchung bei dem noch nicht in der Finanzstatistik erfassten Extrahaushalt ist nicht bekannt. Der Vorgang wurde hier als Einmaleffekt herausgerechnet. Im Vorjahr hatten Bayern und Niedersachsen zusammen ähnlich hohe Einmaleinnahmen wie Baden-Württemberg im Jahr 2019 aus vergleichbaren Geldbußen erhalten.

**6** Hintergrundinformation: Sowohl im Saarland als auch in Bremen wäre der strukturelle Saldo ohne die 2019 letztmalig in voller Höhe gezahlten bundesstaatlichen Konsolidierungshilfen deutlich negativ ausgefallen. Die ab 2020 an die beiden Länder fließenden neuen Sanierungshilfen werden in den kommenden Jahren aber sogar noch etwas höher ausfallen.

## Herleitung des korrigierten strukturellen Saldos der Länder und Gemeinden 2019<sup>\*)</sup>

€ je Einwohner/in



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.  
 \*) Angaben der Finanzstatistik. 1 Länderfinanzausgleich.  
 Deutsche Bundesbank

letzten Jahr nicht nur die Ländergesamtheit, sondern nahezu alle Länder deutliche strukturelle Überschüsse verzeichneten. Im Saarland fiel der strukturelle Saldo nur leicht positiv aus.<sup>6)</sup> Wie bereits im Vorjahr erzielte Hamburg mit großem Abstand den höchsten Überschuss.

Unterschiedliche  
 Ergebnisse  
 zwischen den  
 Ländern, ...

Dabei ist zu begrüßen, dass sich die einwohnerbezogene Spannweite der strukturellen Haushaltspositionen im vergangenen Jahr verringert hat: Sie betrug noch etwas mehr als 700 € (2018: 1 100 €). Während die strukturellen Überschüsse in den meisten Ländern sanken, stiegen sie insbesondere in Ländern mit einer zuvor relativ ungünstigen Position. Dies gilt etwa für Bremen, das im Jahr zuvor noch das schlechteste Ergebnis erzielt hatte, aber auch für Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Hessen. Hamburg wies wie im Vorjahr den höchsten strukturellen Überschuss aus – er ging aber auch am deutlichsten zurück (siehe Tabelle auf S. 98 f., Ziffer 7).

... Spannweite  
 aber verringert

## Haushaltskennzahlen der Länder (einschl. Gemeinden) 2019<sup>\*)</sup>

Position	BW	BY	BB	HE	MV	NI	NW	RP
<b>Ableitung korrigierter struktureller Salden</b>	in € je Einwohner/in							
Finanzierungssaldo (1) nachrichtlich: in Mio €	353 3 917	85 1 110	104 263	301 1 888	168 270	236 1 889	384 6 879	381 1 558
Saldo finanzielle Transaktionen (2)	- 51	- 160	- 64	- 124	- 162	- 89	11	10
Abrechnung Länderfinanzausgleich (3)	11	11	50	- 10	- 17	- 36	- 15	- 50
Korrigierter Saldo (4)=(1)-(2)+(3)	415	256	219	415	313	289	357	321
Konjunkturkomponente <sup>1)</sup> (5)	139	140	127	142	126	130	137	127
Sondereffekte (6)	135					- 181		
Korrigierter struktureller Saldo (7)=(4)-(5)-(6) nachrichtlich: nach Abzug der Konsolidierungshilfen	142	116	91	273	187	341	221	194
Netto-Zinslast <sup>2)</sup> (8)	119	- 16	113	195	109	119	142	181
Korrigierter struktureller Primärsaldo (9)=(7)+(8)	261	100	205	468	297	460	363	376
<b>Ausgaben, Einnahmen und Schulden</b>	in € je Einwohner/in							
Gesamtausgaben (10)	6 728	7 622	6 965	7 543	6 743	6 434	7 037	6 108
darunter:								
Personalausgaben <sup>3)</sup> (11)	2 884	2 726	2 772	2 938	2 639	2 750	2 774	2 774
davon: Ausgaben für aktives Personal (11a)	2 179	2 050	2 368	2 274	2 188	2 081	2 066	2 083
Versorgung <sup>4)</sup> (11b)	706	676	404	663	452	669	708	690
Laufender Sachaufwand (12)	1 136	1 241	1 295	1 538	1 327	1 100	1 561	1 245
Zinsausgaben (13)	139	62	130	221	155	174	203	202
Transfers an private Haushalte (14)	663	784	817	995	886	962	1 070	802
Sachinvestitionen (15)	723	924	504	522	688	463	402	451
Korrigierte Gesamtausgaben <sup>5)</sup> (16)	6 409	6 736	6 730	7 017	6 130	6 309	6 863	6 066
abzgl. Zinsausgaben (16a)	6 270	6 674	6 601	6 796	5 974	6 135	6 660	5 863
abzgl. Zinsausgaben und Gebühren (16b)	5 688	6 199	5 964	6 013	5 425	5 697	5 688	5 355
Gesamteinnahmen (17)	7 077	7 706	7 067	7 846	6 911	6 668	7 421	6 489
darunter:								
Steuerliche Einnahmen <sup>6)</sup> (18)	5 005	5 058	4 668	5 251	4 627	4 769	4 992	4 705
Gebühren (19)	582	475	637	782	550	438	972	509
Zuweisungen vom Bund <sup>7)</sup> (20)	504	525	955	633	1 037	577	581	562
Korrigierte Gesamteinnahmen <sup>5)</sup> (21)	6 547	6 852	6 820	7 292	6 317	6 648	7 084	6 260
abzgl. Gebühren (21a)	5 964	6 377	6 183	6 510	5 768	6 210	6 112	5 751
Schulden am Jahresende (22)	5 094	2 108	7 743	9 033	7 445	9 488	12 840	11 949
Rechnerische Durchschnittsverzinsung (in %) <sup>8)</sup> (23)	2,69	2,83	1,73	2,38	2,14	1,82	1,60	1,61
Steuer- beziehungsweise Hebesätze								
Grunderwerbsteuer (in %) (24)	5,0	3,5	6,5	6,0	6,0	5,0	6,5	5,0
Grundsteuer B (in %) <sup>9)</sup> (25)	391	394	409	490	428	435	577	403
Gewerbesteuer (in %) <sup>9)</sup> (26)	366	376	316	414	382	408	453	381
Sonstige Kennzahlen								
Personal (VZÄ je 1 000 Einw.) <sup>10)</sup> (27)	34,7	31,5	36,1	35,0	31,6	33,5	33,2	33,7
Versorgungsempfangende (je 1 000 Einw.) <sup>11)</sup> (28)	13,8	12,9	4,8	14,2	4,6	14,2	14,0	13,7
A 13 – Jahresbruttobesoldung (in 1 000 €) <sup>12)</sup> (29)	62,5	65,5	61,5	60,8	62,1	62,0	60,7	60,5

Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesministerium der Finanzen und eigene Berechnungen. \* Kern- und Extrahaushalte. Abkürzungen: BW – Baden-Württemberg, BY – Bayern, BB – Brandenburg, HE – Hessen, MV – Mecklenburg-Vorpommern, NI – Niedersachsen, NW – Nordrhein-Westfalen, RP – Rheinland-Pfalz, SL – Saarland, SN – Sachsen, ST – Sachsen-Anhalt, SH – Schleswig-Holstein, TH – Thüringen, BE – Berlin, HB – Bremen, HH – Hamburg. **1** Angaben gemäß dem Konjunkturbereinigungsverfahren der Bundesbank, Datenstand der Früh-

jahrsprojektion 2020. **2** Zinsausgaben abzgl. Zinseinnahmen. **3** Einschl. Erstattungen an den Bund für Altansprüche auf Versorgungsleistungen im Beitrittsgebiet (AAÜG). **4** Einschl. Beihilfen und AAÜG-Zahlungen. **5** Ohne einnahmen- bzw. ausgabenseitige finanzielle Transaktionen und ohne Länderfinanzausgleichszahlungen der Zahlerländer. Die zeitversetzte Abrechnung des Länderfinanzausgleichs (saldenwirksame Korrektur) ist auf der Einnahmenseite umgesetzt. **6** Steuern und Kompensation für die Kraftfahrzeugsteuer; Länderfinanzausgleich und allgemeine

SL	SN	ST	SH	TH	BE	HB	HH	Ins- gesamt	Position
in € je Einwohner/in									<b>Ableitung korrigierter struktureller Salden</b>
90	205	303	137	391	215	323	366	268	Finanzierungssaldo (1)
89	835	666	397	835	785	221	674	22 277	nachrichtlich: in Mio €
- 51	- 114	- 81	- 94	6	- 44	- 71	- 556	- 79	Saldo finanzielle Transaktionen (2)
16	- 2	- 19	- 19	8	22	35	23	- 5	Abrechnung Länderfinanzausgleich (3)
157	317	365	213	393	282	429	945	342	Korrigierter Saldo (4)=(1)-(2)+(3)
132	125	127	130	127	178	180	194	138	Konjunkturkomponente 1) (5)
								1	Sondereffekte (6)
25	191	238	83	266	104	248	751	203	Korrigierter struktureller Saldo (7)=(4)-(5)-(6)
- 238	.	202	56	.	82	- 191	.	.	nachrichtlich: nach Abzug der Konsolidierungshilfen
381	- 13	110	155	127	303	802	342	128	Netto-Zinslast <sup>2)</sup> (8)
406	178	349	238	392	407	1 051	1 093	331	Korrigierter struktureller Primärsaldo (9)=(7)+(8)
in € je Einwohner/in									<b>Ausgaben, Einnahmen und Schulden</b>
6 700	6 626	7 018	6 941	6 323	8 541	9 701	11 080	6 997	Gesamtausgaben (10)
									darunter:
2 950	2 727	2 715	2 588	2 651	3 193	3 536	3 695	2 822	Personalausgaben <sup>3)</sup> (11)
2 176	2 359	2 290	1 941	2 245	2 456	2 602	2 659	2 165	davon: Ausgaben für aktives Personal (11a)
773	368	424	647	406	737	934	1 036	658	Versorgung <sup>4)</sup> (11b)
1 487	1 209	1 635	1 113	1 102	2 590	2 379	3 535	1 432	Laufender Sachaufwand (12)
392	43	173	189	173	314	1 042	447	177	Zinsausgaben (13)
604	744	613	929	726	816	1 101	846	867	Transfers an private Haushalte (14)
388	697	556	632	614	452	371	663	593	Sachinvestitionen (15)
6 603	6 417	6 906	6 783	6 289	8 396	9 515	10 324	6 794	Korrigierte Gesamtausgaben <sup>5)</sup> (16)
6 211	6 373	6 732	6 594	6 116	8 083	8 473	9 877	6 617	abzgl. Zinsausgaben (16a)
5 760	5 901	6 215	6 073	5 672	7 472	7 612	7 634	5 943	abzgl. Zinsausgaben und Gebühren (16b)
6 790	6 831	7 322	7 078	6 714	8 755	10 022	11 446	7 265	Gesamteinnahmen (17)
									darunter:
4 716	4 583	4 592	4 792	4 608	6 430	6 480	7 034	5 041	Steuerliche Einnahmen <sup>6)</sup> (18)
451	472	518	521	444	610	862	2 244	674	Gebühren (19)
878	799	1 258	735	861	942	1 272	816	656	Zuweisungen vom Bund <sup>7)</sup> (20)
6 628	6 608	7 145	6 866	6 555	8 499	9 762	11 075	6 997	Korrigierte Gesamteinnahmen <sup>5)</sup> (21)
6 177	6 136	6 627	6 345	6 111	7 889	8 900	8 832	6 323	abzgl. Gebühren (21a)
18 023	2 321	11 089	12 902	8 595	15 795	48 437	20 642	9 190	Schulden am Jahresende (22)
2,18	1,69	1,65	1,44	2,02	1,92	2,99	2,12	1,94	Rechnerische Durchschnittsverzinsung (in %) <sup>8)</sup> (23)
									Steuer- beziehungsweise Hebesätze
6,5	3,5	5,0	6,5	6,5	6,0	5,0	4,5	5,4	Grunderwerbsteuer (in %) (24)
444	498	420	399	435	810	687	540	475	Grundsteuer B (in %) <sup>9)</sup> (25)
446	422	376	378	407	410	469	470	403	Gewerbesteuer (in %) <sup>9)</sup> (26)
									Sonstige Kennzahlen
32,8	35,7	36,1	31,3	35,2	41,4	43,0	38,3	34,1	Personal (VZÄ je 1 000 Einw.) <sup>10)</sup> (27)
17,2	3,1	5,4	13,7	5,4	17,2	22,4	19,8	12,7	Versorgungsempfangende (je 1 000 Einw.) <sup>11)</sup> (28)
60,7	64,1	62,5	59,8	62,4	60,6	61,2	61,7	61,8	A 13 – Jahresbruttobesoldung (in 1 000 €) <sup>12)</sup> (29)

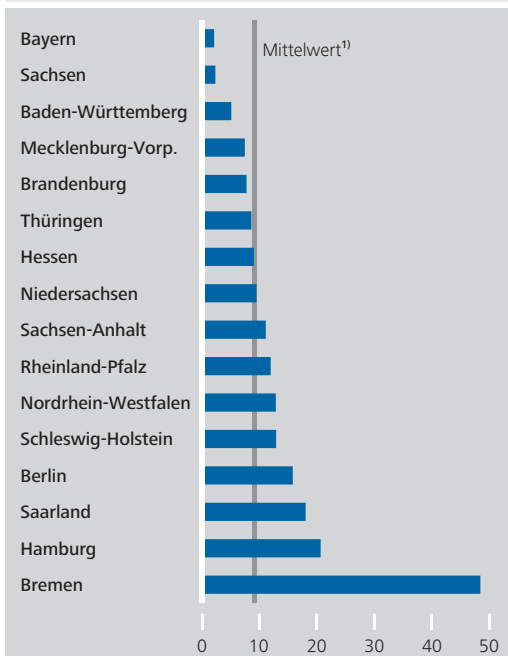
Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) gemäß vorläufiger Abrechnung. **7** Ohne allgemeine BEZ und Kompensation für die Kraftfahrzeugsteuer. **8** Zinsausgaben in Prozent des Schuldenstands zum Ende des Vorjahres. **9** Aufkommensgewichtete kommunale Durchschnittshebesätze 2019. **10** Personal im öffentlichen Dienst im Landes- und Kommunalbereich in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) am 30. Juni 2019. Herausgerechnet sind die Einsatzbereiche, in denen im Regelfall nicht zum Staatssektor zählende Unternehmen tätig sind (Hochschulkliniken, Krankenhäuser, Er-

nährung usw., Energie- und Wasserwirtschaft, Verkehr, Finanzwirtschaft). **11** Versorgungsempfangende im Landes- und Kommunalbereich am 1. Januar 2019. **12** Summe aus jährl. Grundgehalt in der Endstufe, allg. Stellen-/Strukturzulage, Sonderzahlungen, bei Annahme einer 40-Stunden-Woche. Spalte insgesamt hier ungewichteter Mittelwert. Die Besoldungsstufe A 13 betrifft insbesondere zahlreiche Lehrkräfte an Schulen. Quelle: DGB Besoldungsreport, März 2019.



### Schulden der Länder und Gemeinden 2019<sup>\*)</sup>

Tausend € je Einwohner/in



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.  
 \*) Angaben der Finanzstatistik. Schulden beim nicht öffentlichen sowie öffentlichen Bereich (nicht konsolidiert). <sup>1)</sup> Einwohnergewichteter Mittelwert aller Länder und Gemeinden.

Deutsche Bundesbank

*Exemplarisch: Hamburg mit kräftigem Ausgabenanstieg und Bremen mit hohem Einnahmewachstum*

Die unterschiedliche Entwicklung lässt sich auf verschiedene Ursachen zurückführen. Beispielsweise stiegen in Hamburg die korrigierten<sup>7)</sup> Gesamtausgaben kräftig (siehe Tabelle auf S. 98 f., Ziffer 16). Insbesondere die Personalausgaben und der laufende Sachaufwand trugen hierzu bei (siehe Tabelle auf S. 98 f., Ziffern 11 und 12). Dabei nahm der Personalbestand in Hamburg am stärksten zu (siehe Tabelle auf S. 98 f., Ziffer 27), und es wurde offenbar auch wegen des Tarifabschlusses ergänzende Vorsorge getroffen. Gleichzeitig wuchsen die korrigierten Gesamteinnahmen unterdurchschnittlich, obwohl die steuerlichen Einnahmen einen relativ kräftigen Zuwachs verzeichneten (siehe Tabelle auf S. 98 f., Ziffern 18 und 21). In Bremen stiegen dagegen die korrigierten Gesamteinnahmen noch etwas stärker als die korrigierten Gesamtausgaben.

## Zinslasten

Vor Inkrafttreten der Schuldenbremse konnten die einzelnen Länder investitionsbezogene Nettokreditaufnahmen beschließen. Dabei konnten sie diese Grenze ohne Tilgungspflichten relativ leicht überschreiten. Im Ergebnis sind die (einwohnerbezogenen) Schuldenstände sehr unterschiedlich – ungeachtet umfangreicher langjähriger Sonderzuweisungen im Zusammenhang mit besonders hohen Schulden. So überstieg die Verschuldung von Bremen zum Jahresende 2019 den einwohnergewichteten Länderdurchschnitt um gut das Vierfache (siehe Tabelle auf S. 94 f., Ziffer 22, und nebenstehendes Schaubild). Deutlich überdurchschnittliche Werte wiesen auch Hamburg und das Saarland auf, während Bayern und Sachsen am unteren Rand lagen. Die aus den Schulden resultierenden Zinsausgaben (siehe Tabelle auf S. 94 f., Ziffer 13) variierten zwischen den Ländern weitgehend im Gleichklang mit den Schulden.

*Hohe Spanne bei den Schuldenständen*

Die Schulden gingen 2019 in den meisten Ländern zurück (siehe Tabelle auf S. 98 f., Ziffer 22). In einzelnen Ländern stiegen sie aber teils deutlich. Ausgesprochen auffällig ist dies in Bremen. Der Stadtstaat hatte wohl in der Vergangenheit Termingeschäfte abgeschlossen, um seine Zinskonditionen abzusichern. In diesem Zusammenhang waren nun Sicherheiten zu stellen, die zu

*In den meisten Ländern sinkende Schulden, vereinzelt aber auch starke Anstiege*

<sup>7)</sup> Hintergrundinformation: Dabei werden die Gesamteinnahmen und -ausgaben im Folgenden um finanzielle Transaktionen sowie Einmaleffekte und Zahlungen in den Länderfinanzausgleich korrigiert. Periodenfremde Länderfinanzausgleichszahlungen und Konjunkturreffekte werden auf der Einnahmenseite neutralisiert (siehe Tabelle auf S. 94 f., Ziffern 16 und 21).



finanzieren waren.<sup>8)</sup> Der Schuldenanstieg in Sachsen-Anhalt resultierte teils aus der Finanzierung einer Kapitaleinlage in die NordLB. In Brandenburg wurden Kredite aufgenommen, um ein Sondervermögen zu befüllen.<sup>9)</sup>

*Durchschnittsverzinsung in fast allen Ländern gesunken, aber teils deutliche Unterschiede*

Trotz unterschiedlich hoher Schuldenstände variieren die Risikoaufschläge bei der Kreditaufnahme der einzelnen Länder nicht stark. Die Kapitalmärkte unterstellen offensichtlich generell eine hohe Bonität und im Zweifel wohl Hilfen der bundesstaatlichen Gemeinschaft. Gleichwohl unterscheiden sich die rechnerischen Durchschnittszinsen, die die Länder für ihre Schulden zahlen (siehe Tabelle auf S. 94 f., Ziffer 23). Ursächlich hierfür ist letztlich insbesondere die Schuldenstruktur. So gibt es etwa Unterschiede bei den Zinsbindungen und dem Teil der Schulden, der noch in Jahren mit höheren Zinsen aufgenommen wurde. Auch Zinssicherungsgeschäfte dürften zur Varianz beitragen. Die höchsten durchschnittlichen Zinssätze fielen mit 3 % in Bremen an. Am anderen Ende lag Schleswig-Holstein mit 1½ %. 2019 sank die Durchschnittsverzinsung bundesweit immerhin noch einmal um gut 0,1 Prozentpunkte.<sup>10)</sup> Niedrige Zinsen sollten die Ausgaben insbesondere für die hoch verschuldeten Länder weiterhin deutlich dämpfen.

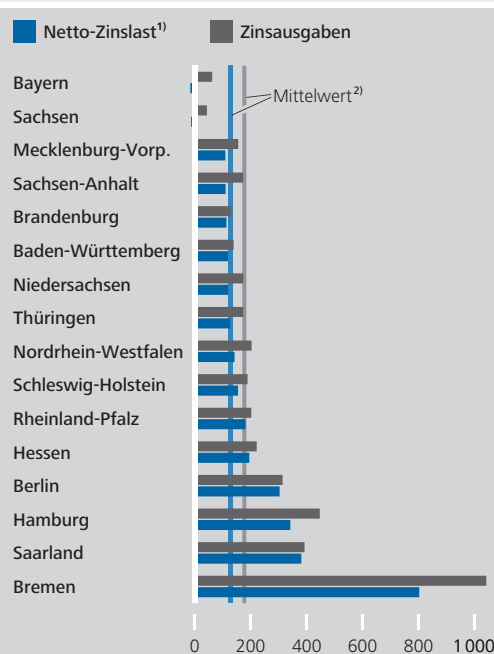
*Zinsausgaben stehen teils umfangreiche Zinseinnahmen gegenüber*

Bei einer umfassenderen Beurteilung sind neben den Zinsausgaben für die Schulden auch die Zinserträge aus Finanzvermögen einzubeziehen. Werden beide Positionen saldiert (Nettozinsen) geht die Spannweite pro Kopf zwischen den Ländern von 1 000 € auf 820 € zurück (siehe Tabelle auf S. 94 f., Ziffer 8, und nebenstehendes Schaubild). So war die Netto-Zinslast in Bayern und Sachsen leicht negativ. Die Zinseinnahmen waren also etwas größer als die Zinsausgaben. Dagegen war in Bremen trotz hoher Erträge die Netto-Zinslast am höchsten, mit deutlichem Abstand gefolgt vom Saarland und Hamburg.

Die Kennzahl struktureller Primärsaldo stellt den Saldo ohne die Vorbelastung durch (Netto-)Schulden dar (siehe Tabelle auf S. 94 f., Ziffer 9, und Schaubild auf S. 100). Hier wies Hamburg

### Zinsbelastung der Länder und Gemeinden 2019<sup>\*)</sup>

€ je Einwohner/in



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen. \* Angaben der Finanzstatistik. 1 Zinsausgaben abzgl. Zinseinnahmen. 2 Einwohnergewichteter Mittelwert aller Länder und Gemeinden.  
 Deutsche Bundesbank

den höchsten Überschuss auf, dicht gefolgt von Bremen. Offenbar auch in Reaktion auf ihre hohen Zinslasten richteten Hamburg und Bremen ihren übrigen Haushalt ambitionierter aus.

*Länder mit höchsten Zinslasten kompensieren dies teils mit ambitionierterer Ausrichtung an anderer Stelle*

<sup>8</sup> Vgl.: Statistisches Bundesamt (2020). Hintergrundinformation: Bei Termingeschäften sind im Regelfall Sicherheiten zu stellen, um die aus den Kontrakten resultierenden Ansprüche abzusichern. Das Stellen oder die Entgegennahme von Sicherheiten wird aber nicht als haushaltswirksame Ausgabe bzw. Einnahme ausgewiesen. Wenn die aktuellen Zinssätze von den vereinbarten abweichen und sich dadurch der Marktwert des Derivats verändert, passen sich die Sicherheitsanforderungen entsprechend an. Der Schuldenanstieg in Bremen resultierte aus höheren Kassenkrediten. Kassenkredite können solche Sicherheiten anzeigen, die gestellt oder angenommen wurden. Empfangene Sicherheiten erhöhen das Kassenguthaben. Da sie aber rückzahlbar sind, wird in entsprechender Höhe ebenfalls ein Kassenkredit erfasst. Zu stellende Sicherheiten werden oftmals über Kassenkreditaufnahmen finanziert. Damit geht jedoch eine Forderung gegenüber dem Sicherungsnehmer in Höhe der gestellten Sicherheit einher. So können Sicherheiten im Zusammenhang mit Termingeschäften Schuldenentwicklung und Haushaltsdefizit entkoppeln.

<sup>9</sup> Vgl.: Deutsche Bundesbank (2020), S. 67.

<sup>10</sup> Die Verbuchung von (Dis-)Agien kann mitunter bei Jahresvergleichen der rechnerischen Durchschnittszinsen auch eine Rolle spielen. Aufschläge reduzieren hierbei die zugrunde liegenden Zinsausgaben, wohingegen Abschläge erhöhend wirken.

### Haushaltskennzahlen der Länder (einschl. Gemeinden): Veränderung 2019 gegenüber 2018<sup>\*)</sup>

Position	BW	BY	BB	HE	MV	NI	NW	RP
<b>Ableitung korrigierter struktureller Salden</b>								
in € je Einwohner/in								
Finanzierungssaldo (1)	- 45	- 418	- 290	42	- 335	- 231	98	25
nachrichtlich: in Mio €	- 488	- 5 448	- 726	268	- 539	- 1 836	1 769	105
Saldo finanzielle Transaktionen (2)	- 18	- 87	- 50	- 26	- 33	- 18	68	4
Abrechnung Länderfinanzausgleich (3)	- 10	21	104	- 40	- 40	- 42	- 1	- 164
Korrigierter Saldo (4)=(1)-(2)+(3)	- 38	- 310	- 137	27	- 342	- 255	30	- 144
Konjunkturkomponente <sup>1)</sup> (5)	- 33	- 32	- 32	- 37	- 32	- 30	- 35	- 37
Sondereffekte (6)	135	- 61				- 307		
Korrigierter struktureller Saldo (7)=(4)-(5)-(6)	- 139	- 217	- 105	64	- 310	82	64	- 106
Netto-Zinslast <sup>2)</sup> (8)	- 21	- 9	- 4	- 10	- 4	- 18	- 33	- 32
Korrigierter struktureller Primärsaldo (9)=(7)+(8)	- 160	- 226	- 109	54	- 313	63	32	- 138
<b>Ausgaben, Einnahmen und Schulden</b>								
in € je Einwohner/in								
Gesamtausgaben (10)	233	667	436	247	594	452	229	235
darunter:								
Personalausgaben <sup>3)</sup> (11)	153	122	119	124	108	132	123	144
davon: Ausgaben für aktives Personal (11a)	166	123	119	139	95	127	118	120
Versorgung <sup>4)</sup> (11b)	- 14	- 1	0	- 15	13	5	4	24
Laufender Sachaufwand (12)	78	82	65	128	77	36	81	7
Zinsausgaben (13)	- 23	- 8	- 4	- 10	- 5	- 12	- 27	- 37
Transfers an private Haushalte (14)	14	41	14	5	7	3	29	- 5
Sachinvestitionen (15)	66	107	78	52	80	77	42	66
Korrigierte Gesamtausgaben <sup>5)</sup> (16)	283	424	329	241	498	438	194	243
abzgl. Zinsausgaben (16a)	306	431	333	251	503	450	221	280
abzgl. Zinsausgaben und Gebühren (16b)	177	419	328	230	440	439	197	324
Gesamteinnahmen (17)	186	249	145	289	259	217	327	259
darunter:								
Steuerliche Einnahmen <sup>6)</sup> (18)	- 7	- 2	113	106	50	68	87	- 11
Gebühren (19)	129	12	5	21	63	12	24	- 44
Zuweisungen vom Bund <sup>7)</sup> (20)	121	150	62	105	97	142	105	138
Korrigierte Gesamteinnahmen <sup>5)</sup> (21)	143	207	223	305	188	516	258	137
abzgl. Gebühren (21a)	14	194	218	284	125	504	234	181
Schulden am Jahresende (22)	- 95	- 102	214	- 322	197	- 82	135	- 632
Rechnerische Durchschnittsverzinsung (in PP) <sup>8)</sup> (23)	- 0,33	- 0,05	0,01	0,05	- 0,08	- 0,13	- 0,15	- 0,26
Steuer- beziehungsweise Hebesätze								
Grundsteuer B (in PP) <sup>9)</sup> (24)	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	0,0	0,0	0,0
Grundsteuer B (in PP) <sup>9)</sup> (25)	- 6,2	0,1	0,5	17,3	1,2	3,9	6,4	1,4
Gewerbesteuer (in PP) <sup>9)</sup> (26)	- 0,8	0,9	- 3,2	1,0	1,2	1,2	1,8	3,8
Sonstige Kennzahlen								
Personal (VZÄ je 1 000 Einw.) <sup>10)</sup> (27)	0,6	0,4	0,4	0,6	0,5	0,8	0,5	0,5
Versorgungsempfangende (je 1 000 Einw.) <sup>11)</sup> (28)	0,4	0,3	0,5	0,2	0,3	0,3	0,3	0,2

Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesministerium der Finanzen und eigene Berechnungen. \* Kern- und Extrahaushalte. Abkürzungen: BW – Baden-Württemberg, BY – Bayern, BB – Brandenburg, HE – Hessen, MV – Mecklenburg-Vorpommern, NI – Niedersachsen, NW – Nordrhein-Westfalen, RP – Rheinland-Pfalz, SL – Saarland, SN – Sachsen, ST – Sachsen-Anhalt, SH – Schleswig-Holstein, TH – Thüringen, BE – Berlin, HB – Bremen, HH – Hamburg. 1 Angaben gemäß Deutsche Bundesbank

dem Konjunkturbereinigungsverfahren der Bundesbank, Datenstand der Frühjahrsprojektion 2020. 2 Zinsausgaben abzgl. Zinseinnahmen. 3 Einschl. Erstattungen an den Bund für Altansprüche auf Versorgungsleistungen im Beitrittsgebiet (AAÜG). 4 Einschl. Beihilfen und AAÜG-Zahlungen. 5 Ohne einnahmen- bzw. ausgabenseitige finanzielle Transaktionen und ohne Länderfinanzausgleichszahlungen der Zahlerländer. Die zeitversetzte Abrechnung des Länderfinanzausgleichs

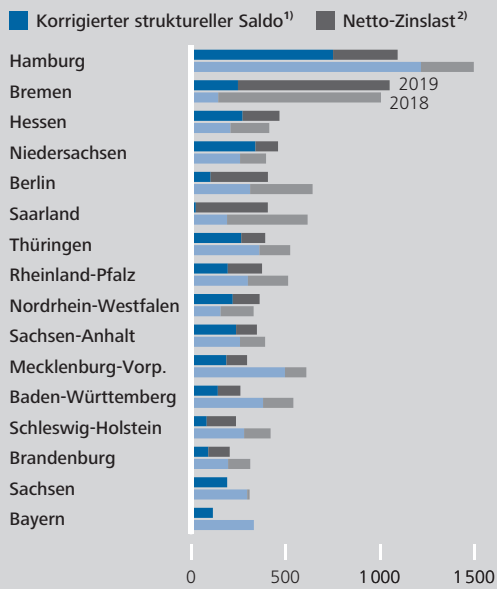
SL	SN	ST	SH	TH	BE	HB	HH	Ins- gesamt	Position
in € je Einwohner/in									<b>Ableitung korrigierter struktureller Salden</b>
- 286	- 470	- 47	723	- 134	- 364	71	666	- 90	Finanzierungssaldo (1)
- 284	- 1 916	- 108	2 093	- 290	- 1 315	49	1 224	- 7 442	nachrichtlich: in Mio €
- 58	- 338	- 25	1 008	3	31	49	1 237	39	Saldo finanzielle Transaktionen (2)
32	- 8	- 27	- 48	10	147	40	63	- 5	Abrechnung Länderfinanzausgleich (3)
- 196	- 139	- 49	- 333	- 127	- 248	62	- 508	- 135	Korrigierter Saldo (4)=(1)-(2)+(3)
- 30	- 34	- 28	- 35	- 31	- 39	- 43	- 43	- 34	Konjunkturkomponente 1) (5)
								- 21	Sondereffekte (6)
- 165	- 106	- 21	- 298	- 96	- 209	104	- 465	- 80	Korrigierter struktureller Saldo (7)=(4)-(5)-(6)
- 45	- 26	- 23	- 5	- 36	- 27	- 59	62	- 19	Netto-Zinslast <sup>2)</sup> (8)
- 210	- 132	- 43	- 303	- 132	- 236	46	- 403	- 99	Korrigierter struktureller Primärsaldo (9)=(7)+(8)
in € je Einwohner/in									<b>Ausgaben, Einnahmen und Schulden</b>
763	583	288	- 377	408	432	360	- 537	342	Gesamtausgaben (10)
									darunter:
118	107	100	110	133	142	284	184	130	Personalausgaben <sup>3)</sup> (11)
129	112	101	113	122	134	238	139	129	davon: Ausgaben für aktives Personal (11a)
- 11	- 5	- 1	- 2	11	8	46	45	1	Versorgung <sup>4)</sup> (11b)
226	75	35	77	151	108	189	290	85	Laufender Sachaufwand (12)
- 47	- 10	- 10	- 24	- 16	- 26	5	- 2	- 18	Zinsausgaben (13)
- 23	11	2	17	2	- 13	48	6	17	Transfers an private Haushalte (14)
103	67	81	107	100	107	39	- 72	70	Sachinvestitionen (15)
771	553	261	606	413	444	429	626	347	Korrigierte Gesamtausgaben <sup>5)</sup> (16)
818	563	272	630	429	470	424	628	365	abzgl. Zinsausgaben (16a)
800	575	274	595	322	559	339	565	337	abzgl. Zinsausgaben und Gebühren (16b)
476	119	240	346	274	67	428	128	251	Gesamteinnahmen (17)
									darunter:
- 28	53	60	73	29	155	59	131	54	Steuerliche Einnahmen <sup>6)</sup> (18)
18	- 13	- 2	34	107	- 90	85	62	28	Gebühren (19)
157	56	90	144	58	36	154	172	115	Zuweisungen vom Bund <sup>7)</sup> (20)
606	453	240	308	317	234	530	161	267	Korrigierte Gesamteinnahmen <sup>5)</sup> (21)
588	465	242	274	210	324	445	98	239	abzgl. Gebühren (21a)
120	- 252	661	- 271	72	- 673	13 413	- 539	14	Schulden am Jahresende (22)
- 0,23	- 0,21	- 0,04	- 0,31	- 0,07	- 0,13	- 0,07	- 0,15	- 0,15	Rechnerische Durchschnittsverzinsung (in PP) <sup>8)</sup> (23)
									Steuer- beziehungsweise Hebesätze
0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	Grunderwerbsteuer (in PP) (24)
5,2	0,8	0,5	6,8	0,0	0,0	0,0	0,0	2,7	Grundsteuer B (in PP) <sup>9)</sup> (25)
0,8	0,7	12,6	- 2,3	- 0,9	0,0	0,0	0,0	0,9	Gewerbsteuer (in PP) <sup>9)</sup> (26)
									Sonstige Kennzahlen
0,4	0,5	0,3	0,7	0,5	0,5	1,0	1,3	0,6	Personal (VZÄ je 1 000 Einw.) <sup>10)</sup> (27)
0,4	0,3	0,4	0,3	0,7	0,2	0,1	0,1	0,3	Versorgungsempfangende (je 1 000 Einw.) <sup>11)</sup> (28)

(saldenwirksame Korrektur) ist auf der Einnahmenseite umgesetzt. **6** Steuern und Kompensation für die Kraftfahrzeugsteuer; Länderfinanzausgleich und allgemeine Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) gemäß vorläufiger Abrechnung. **7** Ohne allgemeine BEZ und Kompensation für die Kraftfahrzeugsteuer. **8** Zinsausgaben in % des Schuldenstands zum Ende des Vorjahres. **9** Aufkommensgewichtete kommunale Durchschnittshebesätze. **10** Personal im öffentlichen Dienst im Landes-

und Kommunalbereich in Vollzeitäquivalenten (VZÄ). Herausgerechnet sind die Einsatzbereiche, in denen im Regelfall nicht zum Staatssektor zählende Unternehmen tätig sind (Hochschulkliniken, Krankenhäuser, Ernährung usw., Energie- und Wasserwirtschaft, Verkehr, Finanzwirtschaft). **11** Versorgungsempfangende im Landes- und Kommunalbereich.

### Korrigierter struktureller Primärsaldo der Länder und Gemeinden<sup>1)</sup>

€ je Einwohner/in



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.  
 \* Angaben der Finanzstatistik. Der korrigierte strukturelle Primärsaldo ist die Summe aus dem korrigierten strukturellen Saldo und der Netto-Zinslast. **1** Finanzierungssaldo korrigiert um finanzielle Transaktionen, Abrechnung des Länderfinanzausgleichs, Konjunktur- und Sondereffekte. **2** Zinsausgaben abzgl. Zinseinnahmen.

Deutsche Bundesbank

Das Gegenteil galt für die Länder mit geringen Zinslasten: Bayern und Sachsen nutzten die niedrigen Zinsausgaben, um ihren Haushalt an anderer Stelle großzügiger aufzustellen (niedrige strukturelle Primärüberschüsse).

*Kreditaufnahmen zur Krisenbewältigung ohne wesentliche Zinsbelastung*

Die sehr niedrigen Zinsen werden auch die Bewältigung der aktuellen Krise erleichtern. Die zu erwartende hohe Kreditaufnahme kann vermutlich zunächst ohne wesentliche Zinsbelastung finanziert werden. Zwar zeichnet sich eine kurzfristige Kehrtwende bei den Zinsen nicht ab, und die Durchschnittsverzinsung dürfte zunächst noch weiter sinken. Dennoch sollte nicht auf einen dauerhaften Fortbestand der aktuell extrem niedrigen Zinsen gesetzt werden.

*Informationen über Schuldenstruktur erforderlich, um Zinsbelastung einzuschätzen*

Wie unterschiedliche Zinspfade auf die Länderfinanzen wirken – als Risiken oder weitere Entlastungspotenziale – lässt sich mit den vorhandenen Informationen nur eingeschränkt bewerten. Deshalb wäre es wünschenswert, dass ergänzende Angaben zur Schuldenstruktur von

den einzelnen Ländern zur Verfügung gestellt würden. Neben den Restlaufzeiten der ausstehenden Schuldenbeträge wären Informationen darüber erforderlich, welchen Durchschnittszins die in einem Jahr fälligen Schulden haben und wie sie gegebenenfalls über Derivate abgesichert sind. Insbesondere derivative Zinssicherungsgeschäfte erschweren dabei auch die Interpretation der Schuldenstatistik (vgl. zu möglichen Effekten die Ausführungen in Fußnote 8). Der Kassenkreditbestand lässt sich dann ohne Erläuterung kaum interpretieren. Eine Abgrenzung zu konventionellen Kassenkrediten, mit denen Ausgaben kurzfristig finanziert werden, wäre für die Haushaltsanalyse hilfreich.

### Ausgewählte übrige Ausgabenkategorien

In allen Ländern sind die Personalausgaben (siehe Schaubild auf S. 101 und Tabelle auf S. 94 f., Ziffer 11) die größte Ausgabenkategorie. In den Flächenländern streuten die Ausgaben für aktives Personal (siehe Tabelle auf S. 94 f., Ziffer 11a) mit einer Spannweite von fast 430 € zwischen dem Höchstwert in Brandenburg und dem niedrigsten in Schleswig-Holstein. Neben dem Personalbestand (siehe Schaubild auf S. 102 und Tabelle auf S. 94 f., Ziffer 27) spielen landesspezifische Gehälter (siehe Tabelle auf S. 94 f., Ziffer 29) eine wichtige Rolle für die Differenzen. Die Stadtstaaten wiesen deutlich höhere Personalbestände und in der Folge höhere Personalausgaben aus.<sup>11)</sup> Bei der Interpretation der Zahlen ist aber Vorsicht geboten. So zeigt etwa ein geringer Personalbestand nicht unbedingt eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung an. Dieselben Leistungen könnten anstatt mit staatlichem Personal über nichtstaatliche Einrichtungen bereitgestellt werden, die dann gegebenenfalls Zuschüsse vom Staat erhalten. In diesem Fall sind im Staatssektor weniger Personal- und Sachausgaben erfasst, und

*Deutliche Unterschiede bei Ausgaben für aktives Personal ...*

**11** Im Zuge des Finanzausgleichs wird auch der Finanzbedarf der Stadtstaaten über die deutliche Höhergewichtung der Einwohnerzahl größer veranschlagt als bei den Flächenländern.

einnahmenseitig können auch Benutzungsentgelte direkt von den nichtstaatlichen Einrichtungen erhoben werden (siehe weiter unten zu Gebühreneinnahmen).

... und für Pensionen

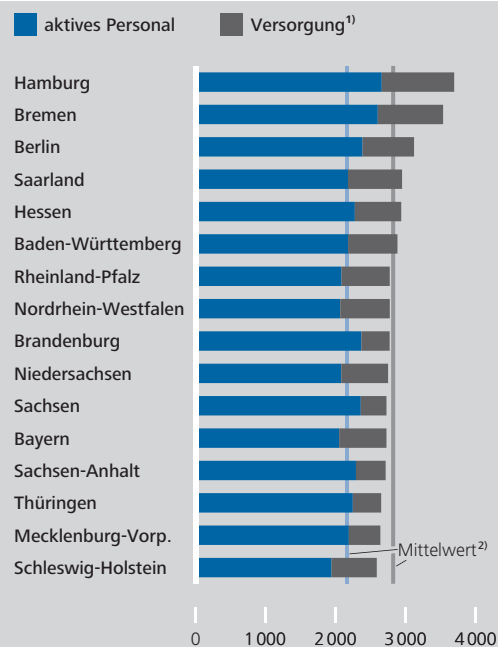
Die Versorgungsausgaben wiesen zwischen den Flächenländern eine ähnliche Spannweite auf wie die Ausgaben für das aktive Personal (siehe Tabelle auf S. 94 f., Ziffer 11b). Die neuen Länder haben kein verbeamtetes eigenes Personal aus der Zeit vor der deutschen Einheit und damit deutlich weniger Versorgungsempfänger (siehe Tabelle auf S. 94 f., Ziffer 28, und Schaubild auf S. 102). Sie haben aber auch danach vergleichsweise stärker auf Tarifbeschäftigung gesetzt. Dies geht mit weniger Versorgungslasten einher.<sup>12)</sup> Die geringsten Ausgaben verzeichnete Sachsen. Unter den westdeutschen Flächenländern wies das Saarland den Höchstwert auf. Hier schlug sich nicht zuletzt eine über viele Jahre rückläufige Bevölkerungsentwicklung nieder. Unter Einbezug der Stadtstaaten lagen die Versorgungsausgaben in Hamburg mit Abstand am höchsten.

Transfers an private Haushalte mit hoher Spannweite, teilweise bedingt durch Besonderheiten bei Verbuchung

Die Transfers an private Haushalte (siehe Tabelle auf S. 94 f., Ziffer 14) bestehen insbesondere aus Sozialleistungen. Sie variierten ebenfalls stark zwischen den Ländern. Am geringsten waren die Ausgaben im Saarland und in Sachsen-Anhalt. Hier spielten Besonderheiten bei der Verbuchung eine Rolle.<sup>13)</sup> Auch ohne diese Länder bleibt die Spannweite aber erheblich: Die Ausgaben pro Kopf lagen in Nordrhein-Westfalen 400 € über denen in Baden-Württemberg. Allerdings ist auch hier bei der Interpretation Vorsicht geboten, da die Daten nicht die Nettobelastung der Länder abbilden: So kompensiert der Bund die Länder (bzw. mittelbaren Gemeinden) teilweise für verschiedene Sozialleistungen wie etwa die Unterkunftskosten für Personen, die Arbeitslosengeld II beziehen. Hier sind die Erstattungssätze länderspezifisch unterschiedlich, da der Bund spezifische Entlastungsniveaus absichern wollte, als die Arbeitslosenhilfe im Jahr 2005 abgeschafft wurde. Bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung erstattet der Bund sogar die

### Personalausgaben der Länder und Gemeinden 2019<sup>\*)</sup>

€ je Einwohner/in



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.  
 \*) Angaben der Finanzstatistik. 1 Einschl. der Erstattungen nach dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz. 2 Einwohnergewichteter Mittelwert aller Länder und Gemeinden.  
 Deutsche Bundesbank

gesamten Transferleistungen. Somit hängt die Nettobelastung eines Landes nicht zuletzt von der Struktur der jeweiligen Transfers ab.

Besonders ausgeprägte Unterschiede bestehen bei den Sachinvestitionen (siehe Schaubild auf S. 102 und Tabelle auf S. 94 f., Ziffer 15). Die mit Abstand höchsten Werte wurden für Bayern gemeldet, die niedrigsten unter den Flächenländern für das Saarland und Nordrhein-Westfalen. Trotz hoher Mehreinnahmen aus dem Länder-

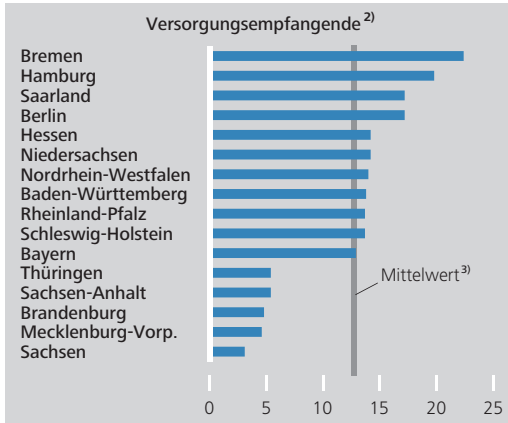
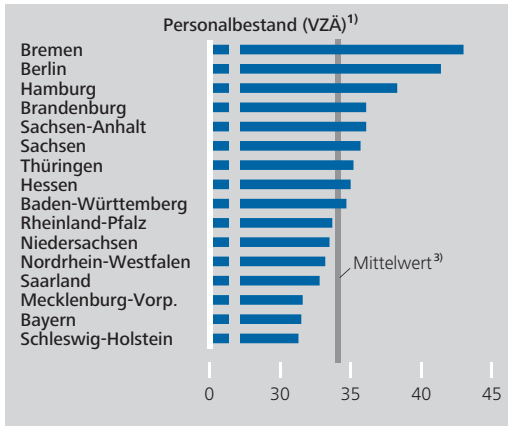
Große Unterschiede bei den Sachinvestitionen

<sup>12</sup> Hintergrundinformation: Die ausgewiesenen Versorgungslasten in den neuen Ländern und Berlin (für den östlichen Teil) enthalten auch die dortigen Landeszahlungen von etwa 200 € pro Kopf an den Bund für Sonder- und Zusatzversorgungsleistungen für staatliche Beschäftigte bis 1990.

<sup>13</sup> Hintergrundinformation: So werden in Sachsen-Anhalt (und offenbar auch im Saarland) einige Sozialleistungen als laufender Sachaufwand erfasst. Entsprechend erreichte dieser dort auch den höchsten Wert unter den Flächenländern Vgl. hierzu: Deutsche Bundesbank (2019a), S. 56. Auch beim laufenden Sachaufwand gab es große Unterschiede bei den Ausgaben der Flächenländer. Hier erschweren zudem wohl auch nicht konsolidierte innerstaatliche Leistungskäufe den Vergleich beträchtlich.

### Personalbestand und Zahl der Versorgungsempfängenden der Länder und Gemeinden 2019

je 1 000 Einwohner/innen

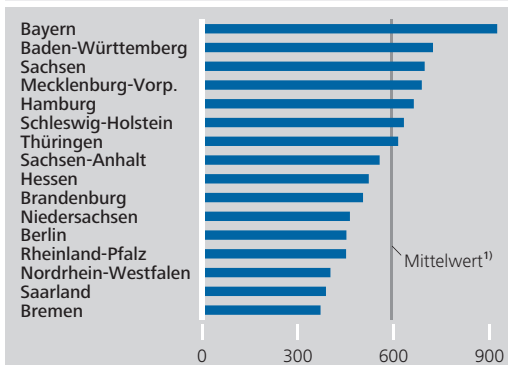


Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen. **1** Personal im öffentlichen Dienst im Landes- und Kommunalbereich (in Vollzeitäquivalenten) am 30. Juni 2019. Herausgerechnet sind die Einsatzbereiche, in denen im Regelfall nicht zum Staatssektor zählende Unternehmen tätig sind. **2** Versorgungsempfängende im Landes- und Kommunalbereich am 1. Januar 2019. **3** Einwohnergewichteter Mittelwert aller Länder und Gemeinden.

Deutsche Bundesbank

### Sachinvestitionen der Länder und Gemeinden 2019<sup>\*)</sup>

€ je Einwohner/in



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen. <sup>\*</sup> Angaben der Finanzstatistik. **1** Einwohnergewichteter Mittelwert aller Länder und Gemeinden.

Deutsche Bundesbank

finanzausgleich blieben auch die Sachinvestitionen in den Stadtstaaten Berlin und besonders Bremen erheblich unter dem bundesweiten Vergleichswert. Die unterschiedlich ausgeprägte Ausgliederung auf nichtstaatliche Einheiten schränkt allerdings auch in dieser Kategorie die Aussagekraft ein. So übertrug etwa Berlin einem landeseigenen Wohnungsbaubetrieb Schulbaumaßnahmen. Die entsprechenden Investitionen werden seither nicht mehr beim Land ausgewiesen.<sup>14)</sup> Letztlich ist ohnehin nicht die Höhe der Investitionsausgaben ausschlaggebend. Sondern es ist zu beurteilen, ob die öffentliche Infrastruktur den gegenwärtigen sowie den absehbaren künftigen Bedarf gut deckt und damit die Standortentwicklung nicht beeinträchtigt. Hierzu liegen aber keine belastbaren länderweise aggregierten Angaben vor.

### Ausgewählte Einnahmekategorien

Der bundesstaatliche Finanzausgleich soll Unterschiede zwischen den Ländern bei den Steuereinnahmen begrenzen.<sup>15)</sup> Entsprechend wird unter den Flächenländern die Spanne der steuerlichen Einnahmen (vor der Umsatzsteuer-Verteilung) durch den Finanzausgleich um rund drei Fünftel reduziert. Gleichwohl bleiben deutliche Unterschiede bei den letztlich erzielten steuerlichen Einnahmen<sup>16)</sup> (Spannweite von 670 € unter den Flächenländern und 2 450 € einschl. Stadtstaaten, siehe auch Tabelle auf S. 94f., Ziffer 18, und Schaubild auf S. 103). Hessen übertraf den Vergleichswert der Flä-

*Steuerliche Einnahmen durch Finanzausgleich stark ange-nähert*

**14** Hintergrundinformation: Neben dem Ziel, die Investitionen zu beschleunigen, spielten dabei offensichtlich auch Möglichkeiten einer Kreditfinanzierung nach Inkrafttreten der Schuldenbremse eine Rolle. Vgl.: Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD), DIE LINKE, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (2016), S. 71.

**15** Hintergrundinformation: Dabei werden die Steuereinnahmen der Gemeindeebene zu knapp zwei Dritteln einbezogen, wobei – ähnlich wie bei der Grunderwerbsteuer – um unterschiedliche Hebesätze bereinigt wird. Die Stadtstaaten werden zudem durch die Einwohnerveredelung begünstigt. Vgl. zu den Angaben für den Länderfinanzausgleich: Bundesministerium der Finanzen (2020).

**16** Hintergrundinformation: Die Einnahmen der Zahlerländer sind in dieser Darstellung um die Zahlungen im Länderfinanzausgleich gekürzt.



chenländer um 6½ %, wobei dies teilweise auf einen überdurchschnittlichen Grunderwerbsteuersatz und die hohen Hebesätze der Gemeindesteuern zurückging. In der Abgrenzung des Finanzausgleichs (die dies herausrechnet) lag der entsprechende Wert bei 4½ %. So berechnet übertraf Bayern den hessischen Wert noch um 2 Prozentpunkte. In Sachsen blieben die tatsächlich erzielten steuerlichen Einnahmen 7 % unter dem Vergleichswert der Flächenländer.<sup>17)</sup> In der Abgrenzung des Finanzausgleichs (d. h. insbesondere bereinigt um den niedrigen sächsischen Grunderwerbsteuersatz) betrug der Rückstand dagegen nur 1½ %.

*Gebühreneinnahmen mit großer Spannweite, aber nur eingeschränkt vergleichbar*

Die Gebühreneinnahmen (siehe Tabelle auf S. 94 f., Ziffer 19) unterschieden sich zwischen den Ländern noch weit stärker. Dies lag an dem extrem hohen Wert in Hamburg. Er fiel mehr als dreimal so hoch aus wie der bundesweite Vergleichswert.<sup>18)</sup> Dabei sind höhere Gebühreneinnahmen unabhängig davon nicht zwingend ein Beleg für eine stärkere Belastung der Bevölkerung. So können gebührenpflichtige öffentliche Leistungen in unterschiedlichem Umfang aus dem Staatssektor ausgelagert sein. Ein Beispiel stellen Kinderbetreuungseinrichtungen in freier und privater Trägerschaft dar. Die entsprechenden Einnahmen sind dann ebenso wenig Teil der finanzstatistischen Angaben wie die mit den Angeboten einhergehenden Personal- und Sachausgaben. Staatliche Zuschüsse zum Ausgleich von Kostenunterdeckungen werden dann als Transfers verbucht. Die Auswirkungen von Ausgliederungen auf die einzelnen Kategorien lassen sich dabei nicht verlässlich abschätzen.

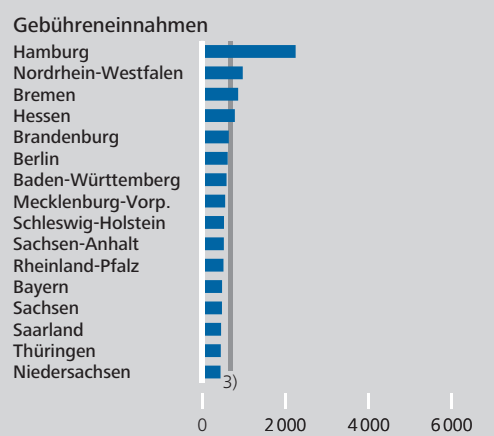
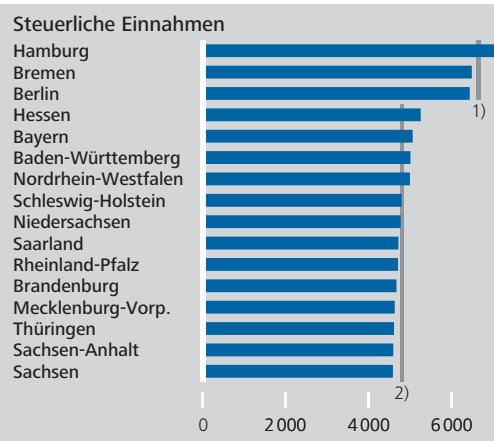
## ■ Schlussbemerkungen

*Länder in der Coronakrise mit eigenen Stützungsbeiträgen*

Im Zentrum der Finanzpolitik steht derzeit die Bewältigung der Coronakrise. Wie der Bund streben auch alle Länder ein Aussetzen der Kreditgrenze der Schuldenbremse an. Dazu aktivieren sie die landesrechtlichen Ausnahmeklauseln, was angesichts der Pandemie und ihrer Folgen gerechtfertigt erscheint. So können die Länder nicht nur pandemiebedingte Belastun-

### Steuerliche Einnahmen und Gebühreneinnahmen der Länder und Gemeinden 2019<sup>\*)</sup>

€ je Einwohner/in



Quellen: Statistisches Bundesamt, Bundesministerium der Finanzen und eigene Berechnungen. \* Angaben der Finanzstatistik. **1** Einwohnergewichteter Mittelwert aller Stadtstaaten. **2** Einwohnergewichteter Mittelwert aller Flächenländer. **3** Einwohnergewichteter Mittelwert aller Länder und Gemeinden.  
 Deutsche Bundesbank

gen auf die Haushalte durchschlagen lassen, sondern auch Stützungsmaßnahmen über neue Schulden finanzieren. Beispielsweise sind sie an verschiedenen Steuerentlastungen beteiligt, leisten vielfach eigene Transfers für Unterneh-

**17** Hintergrundinformation: In die steuerlichen Einnahmen sowie die Finanzkraftmesszahl fließen in dieser Abgrenzung nur die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen ein. Die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, von welchen Sachsen stark profitierte, bleiben unberücksichtigt. Die Werte gemäß der Abgrenzung des Finanzausgleichs sind in Relation zur Finanzkraftmesszahl angegeben. Dabei bleiben die Bundeszuweisungen im Nenner ausgeblendet.  
**18** Hintergrundinformation: So wurden in Hamburg allein etwa 300 € pro Kopf aus innerstaatlichen Zahlungen für die Gebäudenutzung eingerechnet, die in anderen Ländern entgeltfrei bleibt.



## Zu den künftigen Anforderungen der landesspezifischen Schuldenbremsen an die Länderhaushalte

### Rückgriff auf Ausnahmeklauseln der Schuldenbremsen 2020

Ab dem Jahr 2020 gilt die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse für die Länder vollumfänglich. Damit ist ihnen im Prinzip eine strukturelle Nettokreditaufnahme untersagt. Allerdings planen alle Länder wegen der Coronakrise, Ausnahmeklauseln in ihren landesspezifischen Schuldenbremsen zu nutzen. Ebenso wie der Bund zielen zahlreiche Länder auch für das kommende Jahr noch auf einen so erweiterten Kreditspielraum.

### Unterschiedliche künftige Herausforderungen

Wenn die Ausnahmeklauseln im weiteren Verlauf nicht mehr greifen, stehen die Länder vor unterschiedlichen Anforderungen. Dies beruht insbesondere auf folgenden Faktoren:

- Die strukturellen Haushaltslagen der Länder wiesen schon vor der Krise starke Unterschiede auf. Dies wirkt sich auch auf den künftigen Handlungsbedarf aus.
- In den Vorjahren in unterschiedlichem Maße gebildete Vorsorgepositionen (z. B. Rücklagen) ermöglichen es, die künftige Konsolidierung zeitlich zu strecken.
- Die Schuldenbremsen gestatten in der Regel, vorübergehende konjunkturelle Belastungen über neue Schulden zu finanzieren. Die dabei eingesetzten Konjunkturbereinigungsverfahren und die daraus abgeleiteten Verschuldungsmöglichkeiten unterscheiden sich teils erheblich.
- Die Regeln weichen auch über die Konjunkturbereinigung hinaus teils deutlich

voneinander ab. Dies betrifft etwa die Berücksichtigung finanzieller Transaktionen. Zudem kann in unterschiedlicher Weise im Haushaltsvollzug von den regulären Grenzen abgewichen werden. Kreditspielräume im Haushaltsvollzug (insbesondere in Nachtragshaushalten) erlauben, im Haushalt weniger Puffer einzuplanen und damit einen entsprechend lockereren Kurs zu fahren.

- Unterschiedlich hohe Neuverschuldungen aufgrund der Ausnahmeklausel verursachen nach der Krise verschieden hohe Tilgungslasten. Dabei sind unterschiedlich lange Tilgungszeiträume geplant.

Ausgewählte Aspekte werden im Folgenden näher beleuchtet.

### Verschiedene Konjunkturbereinigungsverfahren

Die Länder dürfen im Rahmen der Schuldenbremse konjunkturelle Einflüsse auf ihre Haushalte ausklammern. Das ermöglicht Kreditaufnahmen in schlechten Zeiten; gute Zeiten erfordern dann entsprechende Tilgungen. Die von den Ländern gewählten Verfahren zur Bereinigung um konjunkturelle Einflüsse sind sehr verschieden und teilweise komplex ausgestaltet.<sup>1)</sup>

Die Konjunkturreffekte betreffen bei den Ländern im Wesentlichen die steuerlichen Einnahmen.<sup>2)</sup> Die Verfahren unterteilen sich

<sup>1</sup> Vgl. ausführlich: Deutsche Bundesbank (2017).

<sup>2</sup> Das zu berücksichtigende Einnahmenaggregat besteht meistens aus den steuerlichen Einnahmen nach Länderfinanzausgleich und aus den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen. Länderspezifische Konjunkturreffekte werden somit weitgehend eingeebnet.

dabei in drei Grundtypen (wobei innerhalb der Gruppen Variationen vorkommen):

- Einige Verfahren beziehen sich auf die von der Bundesregierung erwartete gesamtwirtschaftliche Entwicklung im Vergleich zum geschätzten Produktionspotenzial („Potenzialverfahren“). Sie leiten den konjunkturellen Einfluss auf die Steuern aus der so bestimmten konjunkturellen Über- oder Unterauslastung ab. Neueinschätzungen sind bei den Haushaltsaufstellungen und damit vielfach zeitnah zu berücksichtigen.
- Andere Verfahren errechnen Abweichungen der Steuereinnahmen von ihrem fortgeschriebenen Trend der vergangenen Jahre („Steuertrendverfahren“). Die finanziellen Auswirkungen von Rechtsände-

rungen lassen sich dabei ausblenden. Diese Verfahren erlauben in der Regel eine zeitlich gestreckte Anpassung bei Steuerausfällen.

- Weitere Verfahren knüpfen an das Niveau (und nicht den Trend) der Steuereinnahmen der vergangenen Jahre an. Sie erlauben nur selten eine spürbare Neuverschuldung („Steuerniveauverfahren“).

Der Blick auf das Jahr 2019 verdeutlicht exemplarisch, wie groß die Spannweite der Ergebnisse der Konjunkturbereinigungsverfahren sein kann (siehe unten stehende Tabelle, Spalte 5): So wäre (jeweils pro Kopf) in Bremen eine konjunkturbedingte Neuverschuldung von 10 € regelkonform gewesen, während in Sachsen die Steuern um 430 € und in Baden-Württemberg um 310 € über

### Bestand an Reserven zum Jahresende 2019<sup>1)</sup>

in € je Einwohner/in

Bundesland	Konjunkturausgleichsrücklage	Haushalts-sicherungs-rücklage	Allgemeine Rücklage	Vorfinanzierte Sondervermögen für Investitionen	Nachrichtlich: Konjunkturkomponente gemäß Landesverfahren	Nachrichtlich: Ausnahmeklauseln der Schuldenbremse 2020			
						Kredit-ermäch-tigung <sup>1)</sup>	Tilgungs-zeitraum in Jahren	Tilgungs-beginn	
	1	2	3	4	5	6	7	8	
BW	.	.	230	34	307	649	25	2024	
BY	.	788	.	.	.	3 054	30	2024	
BB	.	.	692	397	.	795	30	2022	
HE	159	.	.	.	101	1912	30	2021	
MV	311	.	965	.	2)	1 771	20	2025	
NI	.	.	316	249	.	921	25	2024	
NW	.	.	114	.	.	1 394	50	2024	
RP	.	257	.	12	91	294	20	2024	
SL	48	40	43	91	23	1 417	30	2025	
SN	.	610	.	944	426	1 473	8	2023	
ST	239	.	93	.	47	118	3	2022	
SH	.	.	.	399	40	2)	1 897	40	2024
TH	.	866	.	96	0	2)	466	5	2022
BE	90	192	.	999	141	1 643	27	2023	
HB	.	490	210	96	-13	1 756	30	2024	
HH	.	.	.	90	248	543	20	2025	

\* Quelle: Finanzministerien der Länder. Abkürzungen: BW – Baden-Württemberg, BY – Bayern, BB – Brandenburg, HE – Hessen, MV – Mecklenburg-Vorpommern, NI – Niedersachsen, NW – Nordrhein-Westfalen, RP – Rheinland-Pfalz, SL – Saarland, SN – Sachsen, ST – Sachsen-Anhalt, SH – Schleswig-Holstein, TH – Thüringen, BE – Berlin, HB – Bremen, HH – Hamburg.  
<sup>1</sup> Kreditermächtigungen in den Kernhaushalten für 2020; Kreditermächtigungen zur Finanzierung von Sondervermögen gesamt. <sup>2</sup> Beinhaltet zum Stichtag 22. Oktober noch Gesetzentwurf.

dem errechneten „Normalwert“ lagen. Bayern verzichtet ganz auf die Option, konjunkturelle Einflüsse zu berücksichtigen. Hier sind selbst in einem stärkeren konjunkturellen Abschwung keine Nettokreditaufnahmen gestattet (und somit keine entsprechenden Überschüsse zur Tilgung in guten Zeiten nötig).

Aus diesen Werten für 2019 lässt sich zwar nicht auf die künftigen fiskalischen Herausforderungen der einzelnen Länder nach Auslaufen der Ausnahmeklausel schließen. Es wird aber deutlich, dass sich je nach Konjunkturbereinigungsverfahren sehr unterschiedliche Anforderungen zur Einhaltung der Schuldenbremse ergeben können. Steuertrendverfahren können etwaige Konsolidierungsanforderungen tendenziell länger strecken und zunächst größere Nettokreditaufnahmen zulassen. Hierbei besteht jedoch die Gefahr eines anhaltenden Schuldenaufbaus. Auch bei den Potenzialverfahren wäre aus heutiger Sicht in der mittleren Frist eine (bis 2024 auslaufende) konjunkturbedingte Verschuldung zulässig. Hier werden allerdings laufend Neueinschätzungen über die Entwicklung der strukturellen Einnahmen vorgenommen. Steuerniveauperfahren dürften hingegen eher geringe konjunkturbedingte Verschuldungsspielräume zulassen.

### **Verfügbare Vorsorge aus besseren Zeiten**

Wenn nach Auslaufen der Ausnahmeklausel die Tilgungsverpflichtungen greifen oder strukturelle Haushaltslücken nicht sofort geschlossen werden sollen, können hier – so weit vorhanden – Reserven eingesetzt werden. Die Länder haben in den vergangenen fiskalisch guten Zeiten teils umfangreiche Vorsorge getroffen. Länder ohne oder mit nur geringen Neuverschuldungsmöglichkeiten aus der Konjunkturbereinigung könnten

solche Reserven in den nächsten Jahren in größerem Umfang benötigen.

Diese Vorsorge kann unterschiedlich ausgestaltet sein. Einige Länder bildeten Rücklagen etwa aus ungenutzten Kreditermächtigungen und Überschüssen der vergangenen Jahre (in denen die Schuldenbremse noch nicht vollumfänglich in Kraft getreten war). Die als Rücklagen gebuchten Beträge unterscheiden sich dabei stark (siehe Übersichtstabelle auf S. 105, Spalten 2 und 3). So reichte die Spannweite der zum Haushaltsausgleich verfügbaren gemeldeten Rücklagen (pro Kopf) von gut 80 € im Saarland bis zu gut 960 € in Mecklenburg-Vorpommern (zum Vergleich: die allgemeine Rücklage des Bundes umfasste Ende 2019 etwa 580 € pro Kopf). Das entspricht zwischen etwa 2 % und 20 % der im letzten Jahr erzielten steuerlichen Einnahmen dieser Länder (einschl. ihrer Gemeinden).

Des Weiteren wurden vielfach Sondervermögen dotiert, aus denen künftig vor allem Investitionen finanziert werden sollen.<sup>3)</sup> Zur Befüllung wurden ebenfalls bestehende Kreditspielräume der alten Schuldengrenzen ausgenutzt. So verabschiedete Brandenburg Ende 2019 noch einen Nachtragshaushalt mit einer Kreditaufnahme von etwa 400 € pro Kopf, um eine Investitionsreserve in einem Sondervermögen anzulegen. Auch das Saarland und Bremen, die umfangreiche Konsolidierungshilfen erhielten, füllten solche Töpfe. So wurden temporäre Spielräume geschaffen, um unter der Schuldenbremse auch bei angespannter Haushaltslage Investitionsvorhaben umzusetzen und damit insgesamt den Haushalt zu entlasten. Die investitionsorientierte Vorsorge unterscheidet sich zwischen den Ländern deutlich

<sup>3)</sup> Die Pensionsrücklagen und Pensionsfonds sind vergleichbare Sondervermögen. Sie werden wegen ihres grundsätzlich über viele Jahre geplanten Einsatzes hier aber nicht betrachtet.

(siehe Tabelle auf S. 105, Spalte 4): In Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz blieb sie ausweislich der Meldungen eng begrenzt. Besonders umfangreich fiel sie dagegen in Berlin und Sachsen aus. Das Land Berlin hatte dabei über viele Jahre nur relativ wenig investiert.

### Tilgungspfade

Wie hoch die Verschuldung der Länder im Zuge der Ausnahmeklausel letztlich ausfallen wird, lässt sich derzeit noch nicht verlässlich abschätzen. Die Kreditermächtigungen aus dem laufenden Jahr<sup>4</sup>) erreichen eine Größenordnung von 120 Mrd € (über 1 400 € pro Kopf). Wie beim Bund ist für die vorgesehenen außerordentlichen Schulden ein Tilgungsplan aufzustellen. Die Mittel dafür sind innerhalb der regulären Schuldenbremsengrenze zu erwirtschaften.

Das Spektrum der bislang verabschiedeten Tilgungspläne ist breit. In Hessen ist ein Tilgungsbeginn bereits ab 2021 vorgesehen. Die meisten Länder wollen dagegen erst mit etwas mehr zeitlichem Abstand zur aktuellen Coronakrise mit den Tilgungen beginnen. In einigen Ländern sind die Tilgungsfristen dann auf wenige Jahre und damit recht eng begrenzt. So sieht Sachsen-Anhalt bei einer relativ eng begrenzten Kreditermächtigung lediglich drei Jahre für die Tilgung vor. Andere Länder strecken den Tilgungszeitraum hingegen erheblich. Die im Ländervergleich längste Tilgungsphase mit einer Dauer von 50 Jahren wurde in Nordrhein-Westfalen beschlossen. Der ungewichtete Länderdurchschnitt liegt bei beinahe 25 Jahren und damit über dem Tilgungshorizont des Bundes.

Der weitgehende Verzicht auf Neuverschuldung in den Länderhaushalten ist eine recht strikte Vorgabe. Wenn die Schulden im Zuge der Ausnahmeklausel gleichmäßig und ver-

lässlich abgebaut werden, erscheinen auch längere Zeiträume für ihre Rückführung unbedenklich. Allerdings bestehen dann besonders große Unsicherheiten, und es könnte der Eindruck entstehen, Lasten einfach aufschieben zu wollen. Insoweit könnte ein sehr langer Tilgungszeitraum dem ursprünglichen Regelungsziel widersprechen.

### Erst Stabilisierung, dann Konsolidierung

Solange die Coronakrise noch nicht spürbar abgeklungen ist, erscheint es angemessen, auf die Ausnahmeklausel zurückzugreifen. So können auch die Länder weiter zur gesamtwirtschaftlichen Stabilisierung beitragen. Finanzpolitische Maßnahmen – etwa im steuerlichen Bereich oder bei der Stützung von Kommunen – stehen dabei im Fokus. Zusätzliche Maßnahmen können im weiteren Verlauf sinnvoll sein. Diese sollten dann aber temporär ausgestaltet sein, um zu vermeiden, dass die Haushalte nach der Krise strukturell belastet werden.

Wichtig wäre es, regelmäßig die erwartete künftige Entwicklung der Länderfinanzen transparent darzulegen. Aktualisierte Vorausschauen sollten dem Stabilitätsrat vorliegen, wenn dieser (in der Regel zweimal jährlich) die gesamtstaatliche Haushaltsentwicklung bewertet. Diese Vorausschauen sollten die Kernhaushalte beinhalten und auf den jüngsten Erwartungen basieren (etwa auf der jüngsten offiziellen Steuerschätzung und aktualisierten Ausgabenplänen). Ergänzend sollte angegeben werden, welche Anforderungen aus den landesspezifischen (teils recht komplizierten) Schuldenbremsen resultieren. Hierzu müsste nachvollziehbar abgebildet werden, welcher Neuverschuldungsspielraum voraussichtlich

---

<sup>4</sup> Berücksichtigt werden Kreditermächtigungen in den Kernhaushalten für 2020. Kreditermächtigungen zur Finanzierung von Sondervermögen fließen für alle Jahre ein.

besteht, ob daran gemessen Haushaltslücken zu erwarten sind und welche Haushaltsvorsorge vorhanden ist, um diese (vorübergehend) schließen zu können. Zu einem vollständigen Bild gehören dabei insbesondere auch Angaben zu den erwarteten Entwicklungen bei den Extrahaushalten, den geplanten finanziellen Transaktionen und den veranschlagten Globaltiteln bei Einnahmen und Ausgaben (etwa globale Minder Ausgaben).<sup>5)</sup>

Die Unsicherheit über den Verlauf der Pandemie und über die damit einhergehenden wirtschaftlichen Einschränkungen ist weiterhin hoch. Es zeichnet sich zwar ab, dass die Steuereinnahmen auch strukturell geringer ausfallen werden, als es vor der Krise erwartet wurde. Die Schuldenbremsen dürften daher im weiteren Verlauf Anpassungsmaßnahmen erfordern, um Haushaltslücken zu schließen. Es erscheint aber ratsam, zu-

nächst noch keine Konsolidierungsmaßnahmen für die mittlere Frist zu beschließen, sondern die weitere Entwicklung abzuwarten. Das Aufstellen von Doppelhaushalten, mit denen der Kurs für zwei Jahre festgelegt wird, ist damit in der aktuell unsicheren Lage nicht empfehlenswert. Zunächst wäre wichtig, die pandemiebedingte Belastung des Produktionspotenzials eng zu begrenzen und den Wiederaufschwung sowie notwendige Strukturanpassungen zu unterstützen. Konkrete Konsolidierungsmaßnahmen stehen erst an, wenn ein Haushaltsentwurf ohne Rückgriff auf die Ausnahmeklausel zu beschließen ist.

<sup>5</sup> Zu weiteren Anforderungen vgl.: Deutsche Bundesbank (2018).

men, gleichen Entgeltausfälle nach dem Infektionsschutzgesetz aus und kaufen Schutzausrüstungen. Zudem stabilisieren die Länder über die Ausnahmeklausel vielfach die Haushalte ihrer Gemeinden. Somit wird es diesen unter anderem erleichtert, ihre Investitionstätigkeit zu verstetigen. Insgesamt leisten die Länder im laufenden Jahr einen gewichtigen gesamtwirtschaftlichen Stabilisierungsbeitrag.

*Länder mit guter  
fiskalischer Aus-  
gangssituation*

Dieser Aufsatz blickt als Teil der regelmäßigen Berichterstattung auf die Ausgangslage der Länderfinanzen vor der Krise zurück. Diese war insgesamt sehr günstig: Zusammen mit ihren Extrahaushalten und Gemeinden erzielten die Länder 2019 einen beträchtlichen Haushaltsüberschuss – und zwar auch nach Abzug des positiven konjunkturellen Einflusses. Zudem hatten sich alle Länder auf die Schuldenbremse im Grundgesetz vorbereitet, die im laufenden Jahr für sie in Kraft trat: Sie bauten nicht nur ihre strukturellen Defizite ab, sondern trafen teils auch umfangreiche Vorsorge für schlech-

tere Zeiten. Im Ergebnis bestanden am Jahresende 2019 auf der Landesebene teils hohe Rücklagen: Nach den Meldungen der Länder (siehe Tabelle auf S. 105, Spalten 2 und 3) reichten die Rücklagen in Relation zu den Gesamtausgaben des Kernhaushalts von 2 % im Saarland und in Sachsen-Anhalt bis 18 % in Mecklenburg-Vorpommern.

Die Reserven werden derzeit vielfach geschont, weil die Ausnahmeklauseln temporäre Kreditfinanzierungen erlauben. Da absehbar ist, dass die Krise im kommenden Jahr noch nicht überwunden sein wird, ist es sinnvoll, die Klauseln ein weiteres Mal zu nutzen. Außerdem könnten im weiteren Verlauf noch zusätzliche Maßnahmen zur Krisenbewältigung angezeigt sein. Diese sollten dann zeitlich begrenzt werden, um zusätzliche strukturelle Lasten für die Zeit nach der Krise zu vermeiden.

Wenn die Krise abklingt und die Ausnahmeklauseln auslaufen, können Konsolidierungsmaß-

*Aktivierung der  
Ausnahmeklauseln auch  
2021 sinnvoll,  
Stabilisierungs-  
maßnahmen  
dabei temporär  
ausgestalten*

*Nach der Krise  
Konsolidierungs-  
bedarf wahr-  
scheinlich*

nahmen nötig werden, um die Schuldenbremse einzuhalten. Nicht zuletzt deutet die aktuelle Steuerschätzung darauf hin, dass die Corona-Krise nicht nur temporäre, sondern auch strukturelle Lücken aufgerissen hat. Solche strukturellen Lücken wären im weiteren Verlauf zu schließen, wobei der Anpassungspfad durch vorhandene Reserven zeitlich gestreckt werden kann.

*Zügig Trans-  
parenz über sehr  
unterschiedliche  
länderspezifische  
Anforderungen  
schaffen*

Aktuell geht es allerdings noch nicht darum, konkrete Konsolidierungsmaßnahmen aufzuzeigen: Hierfür kann abgewartet werden, bis sich die weitere Entwicklung klarer abzeichnet und die Krise abklingt. Es sollte aber Transparenz hinsichtlich der derzeit erwarteten Herausforderungen geschaffen werden. Denn die Lage ist durch komplexe länderspezifische Regelwerke

und unterschiedliche Reservetöpfe sehr unübersichtlich. Im Ergebnis können die nach der Krise anstehenden Konsolidierungsbedarfe und Anpassungspfade stark variieren (vgl. ausführlicher S. 104 ff.). Ohne geeignete Übersichten zu laufenden Entwicklungen und Länderplanungen mit Ausweis von Handlungsbedarfen zum Wahren der jeweiligen Regeln scheint eine effektive Haushaltsüberwachung kaum möglich. Das vorgelegte Datenmaterial zu den Länderergebnissen und Planungen müsste hierfür aussagekräftiger sein. Der Stabilitätsrat als zentrale Institution der Haushaltsüberwachung in Deutschland sollte zügig auf eine stringente und aussagekräftige Datengrundlage hinwirken.<sup>19)</sup>

---

<sup>19</sup> Vgl. auch: Deutsche Bundesbank (2019b) und Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats (2019).

## ■ Literaturverzeichnis

Bundesministerium der Finanzen (2020), Zusammenfassung der Abrechnungsergebnisse für die Jahre ab 2005, abgerufen unter: [https://bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finzen/Foederale\\_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/Zusammenfassung-Abrechnungsergebnisse-ab2005.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=7](https://bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/Zusammenfassung-Abrechnungsergebnisse-ab2005.pdf?__blob=publicationFile&v=7).

Deutsche Bundesbank (2020), Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, Februar 2020, S. 67.

Deutsche Bundesbank (2019a), Länderhaushalte: Analyse detaillierter Ergebnisse des Jahres 2018, Monatsbericht, September 2019, S. 41–58.

Deutsche Bundesbank (2019b), Deutsche Schuldenbremse: zur Überwachung durch den Stabilitätsrat, Monatsbericht, April 2019, S. 95–102.

Deutsche Bundesbank (2018), Haushaltsüberwachung: gute Informationsbasis entscheidend, Monatsbericht, Oktober 2018, S. 34–37.

Deutsche Bundesbank (2017), Zur Konjunkturbereinigung der Länder im Rahmen der Schuldenbremse, Monatsbericht, März 2017, S. 35–58.

Deutscher Gewerkschaftsbund (2019), Besoldungsreport 2019, abgerufen unter: [www.dgb.de](http://www.dgb.de).

Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD), DIE LINKE, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (2016), Berlin gemeinsam gestalten, Koalitionsvereinbarung 2016–2021, Berlin, Dezember 2016.

Statistisches Bundesamt (2020), Pressemitteilung Nr. 370 vom 24. September 2020.

Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats (2019), Elfte Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Absatz 2 HGrG, abrufbar unter: [www.stabilitaetsrat.de](http://www.stabilitaetsrat.de).