

Länderfinanzen 2020: Defizit aufgrund temporärer Pandemieeinflüsse, Ausnahmeklauseln auch für Reservebildung genutzt

Im vergangenen Jahr hinterließ die Coronakrise tiefe Spuren in den Staatsfinanzen. Dies betraf bei den Gebietskörperschaften vor allem den Bund. Aber auch bei Ländern und Gemeinden schlug ein Überschuss (zusammen 22 Mrd €) in ein hohes Defizit (32 Mrd €) um. Das Defizit lässt sich mit dem negativen Konjunktуреinfluss, temporären Corona-Maßnahmen sowie finanziellen Transaktionen erklären: Darum bereinigt erzielten Länder und Gemeinden noch einen leichten Überschuss.

Alle Länder aktivierten 2020 die Ausnahmeklauseln ihrer Schuldenbremsen. Sie nutzten ihre Klauseln allerdings sehr unterschiedlich. So nahmen Bremen und das Saarland, die umfangreiche Sanierungshilfen erhielten, sie im Haushaltsvollzug nicht in Anspruch. Andere Länder finanzierten darüber nicht nur aktuelle Defizite, sondern bildeten auch teils sehr umfangreiche Reserven (insbesondere Schleswig-Holstein, Berlin und Mecklenburg-Vorpommern). Zudem stehen nicht ausgeschöpfte Verschuldungsmöglichkeiten teils weiter zur Verfügung.

Seit dem Frühjahr 2021 verliert die Coronakrise durch die Impfungen an Gewicht. Im nächsten Jahr dürften krisenbedingte Haushaltslasten zum weit überwiegenden Teil entfallen. Für 2022 erscheint es daher nicht mehr überzeugend, auf die Ausnahmeklauseln zurückzugreifen.

Wenn die Ausnahmeklauseln nicht mehr greifen, müssen die Länder die Schuldenbremse wieder regulär einhalten. Der damit jeweils verbundene Handlungsbedarf unterscheidet sich. In einigen Ländern dürfte es reichen, wenn die temporären Belastungen aus der Coronakrise entfallen. Andere Länder dürften Anpassungen vornehmen müssen. Die Anforderungen hängen dabei nicht zuletzt von den länderspezifischen Schuldenbremsen-Regelungen ab – etwa zu Konjunkturreffekten oder zu Tilgungszeiträumen. Zudem unterscheiden sich die vorhandenen Reserven, die die Rückkehr zum Haushaltsausgleich ohne Nettokreditaufnahme erleichtern. Es widerspräche allerdings der Zielsetzung der Schuldenbremse, wenn Reserven über die Ausnahmeklauseln gebildet und damit krisenunabhängige Finanzspielräume geschaffen würden. Dies gilt auf der Länderebene, aber auch beim Bund.

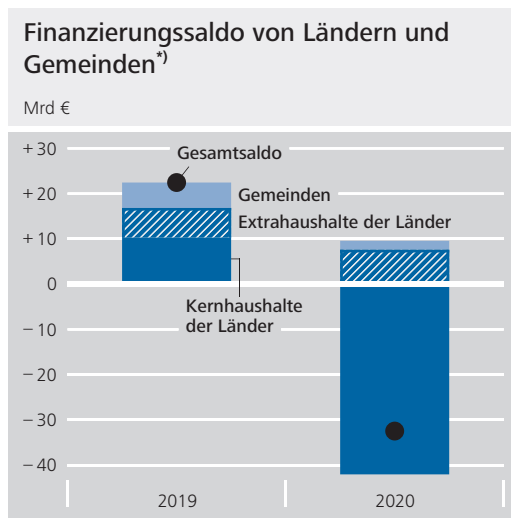
Die Analyse der Länderfinanzen steht weiterhin vor einem Transparenzproblem. Das betrifft unter anderem Informationen zu den länderspezifischen Schuldenbremsen. So ist teils schwer erkennbar, wie hoch der Handlungsbedarf nach der Notlage ausfällt. Ebenfalls unklar ist, inwieweit – gegebenenfalls auch auf Basis der Ausnahmeklausel – Vorsorge getroffen wurde. Für eine effektive Haushaltsüberwachung sollten zumindest Haushaltsabschlüsse in Abgrenzung der jeweiligen Schuldenbremse zeitnah vorliegen. Zudem sind Ländervergleiche weiterhin nur sehr eingeschränkt möglich. Die dafür vorliegenden finanzstatistischen Daten sind nur begrenzt aussagekräftig. Es wäre eine wichtige Aufgabe für den Stabilitätsrat, geeignete Datengrundlagen abzusichern. Ohne vergleichbare Daten sind aussagekräftige Vergleiche unter den Ländern nicht möglich. Vorteile der föderalen Ordnung können so nicht vollständig genutzt werden.

*Coronakrise
 brachte 2020
 hohes Defizit
 nach hohem
 Überschuss 2019*

■ Überblick

Die Haushalte von Ländern und Gemeinden waren im vergangenen Jahr von der Coronakrise geprägt. Hohe Haushaltsüberschüsse schlugen in hohe Defizite um. Ausschlaggebend waren vor allem konjunkturbedingte Ausfälle

bei den Steuereinnahmen und in geringerem Umfang temporäre Krisenhilfen. Zahlungen des Bundes entlasteten dagegen die Haushalte von Ländern und Gemeinden. Erfolge bei der Pandemiebekämpfung lassen eine durchgreifende gesamtwirtschaftliche Erholung erwarten. Damit sollten sich die hohen Haushaltsdefizite im weiteren Verlauf relativ zügig wieder abbauen lassen.



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.
 * Angaben der Finanzstatistik.
 Deutsche Bundesbank

Haushaltskennzahlen der Länder (einschl. Gemeinden) insgesamt

in Mrd €

Position	Ziffer	2019	2020
Finanzierungssaldo	1	22,3	-32,2
Saldo finanzieller Transaktionen	2	-6,5	-7,7
Abrechnung Länderfinanzausgleich	3	-0,4	0,7
Korrigierter Saldo	4=1-2+3	28,4	-23,9
Konjunkturkomponente	5	5,7	-20,2
Sondereffekte	6=6a+6b	0,0	-4,4
Entlastungen durch Bundesmittel ¹⁾	6a	.	6,4
Temporäre Corona-Maßnahmen ²⁾	6b	.	-10,8
Teilbereinigter struktureller Saldo	7=4-5-6a	.	-10,1
Korrigierter struktureller Saldo bereinigt um temporäre Corona-Maßnahmen	8=4-5-6	22,7	0,7
Nettozinslast	9	10,6	10,1
Korrigierter struktureller Primärsaldo	10=8+9	33,3	10,8
Nachrichtlich: geschätzte weitere temporäre Corona-Effekte ³⁾	11	.	-15

1 Bundesmittel zur Kompensation von Gewerbesteuerminder-einnahmen der Gemeinden und aus 2019 nachlaufende Kon-solidierungshilfen. 2 Ohne finanzielle Transaktionen. 3 Über-schlägige Schätzung für coronabedingte Budgetlasten vor allem durch Mindereinnahmen aus Gebühren und wirtschaftlicher Tätigkeit. Zugrunde liegt ein einfacher Vergleich der Ergebnisse für 2020 mit dem fortgeschriebenen Trend früherer Ergebnisse.

Deutsche Bundesbank

Im Folgenden werden die Finanzergebnisse 2020 dargestellt – die Übersicht auf S. 17 ff. er-läutert die Datenaufbereitung und deren Gren-zen. Zunächst wird ein Überblick zum Länder-aggregat gegeben. Danach werden ausge-wählte Aspekte zu einzelnen Ländern beschrie-ben. Zudem werden die unterschiedlichen Aus-gestaltungen der Schuldenbremse und die Um-setzung im Jahr 2020 analysiert. Die Schluss-betrachtungen ordnen Entwicklungen und Da-tenlage weitergehend ein.

Struktur des Berichts

■ Ergebnisse der Länderhaushalte 2020

Ländergesamtheit: temporäre Krisenlasten und Kurslockerung

Die Länderhaushalte einschließlich ihrer Extra-haushalte und Gemeinden verzeichneten 2020 ein hohes Defizit von 32 Mrd € (1% des Brutto-inlandsprodukts (BIP)). 2019 fiel dagegen noch ein Überschuss von 22 Mrd € an (siehe neben-stehende Tabelle, Ziffer 1, und das Schaubild da-rüber). Das Defizit der Länder-Kernhaushalte be-trug 42 Mrd € (2019: Überschuss von 10 Mrd €). Sowohl im Berichtsjahr als auch im Jahr 2019 wurden aus den Kernhaushalten Sonderver-mögen umfangreich befüllt. Dort überstiegen deshalb die Einnahmen die Abflüsse. Entspre-chend erzielten die Extrahaushalte per saldo einen Überschuss von 7½ Mrd € (nach 7 Mrd €

Länder und Gemeinden 2020 in ihren Kern- und Extrahaushalten mit hohem Defizit von 32 Mrd €, ...

Aufbereitung der Länderdaten und Datenlücken

Die Bundesbank legt regelmäßig im Herbst einen ausführlicheren Länderbericht vor. Dieser beschreibt die Haushaltsergebnisse der Länder einschließlich ihrer Extrahaushalte und Gemeinden für das Vorjahr. Die Ergebnisse werden im Aggregat und länderweise dargestellt. Datengrundlage sind die finanzstatistischen Vierteljahresergebnisse. Sie liegen in diesem Detailgrad und mit den Abschlussbuchungen erst im Sommer für das jeweilige Vorjahr vor.

Für die europäische Haushaltsüberwachung sind die Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) maßgeblich. Jedoch weisen die VGR nur Daten für die Ländergesamtheit aus, nicht für einzelne Länder. In diesen Ausführungen wird erläutert, wie die finanzstatistischen Daten für die Auswertung aufbereitet werden. Das Ziel ist dabei, die Daten den VGR anzunähern und den Vergleich unter den Ländern aussagekräftiger zu machen. Dennoch bleibt das Datenmaterial teils schwer zu interpretieren.

Extrahaushalte und Gemeinden werden einbezogen

– Die Extrahaushalte zählen in den VGR zum Staatssektor und werden für ein vollständiges Bild der Fiskallage der Länder einbezogen. Im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie entstanden zahlreiche neue Extrahaushalte. Der Blick allein auf die Kernhaushalte kann einerseits die Belastungen der Länderfinanzen unterzeichnen, weil diese Extrahaushalte teilweise eigene Kredite aufnehmen. Andererseits wird die Belastung vorübergehend überzeichnet, soweit im Kernhaushalt Kredite aufgenommen werden, um die Corona-Extrahaushalte vorzufinanzieren. Letzteres war im Jahr 2020 gewichtiger.

– Die Gemeinden sind staatsrechtlich Teil der Länder, und diese tragen eine Mitverantwortung für die Finanzen ihrer Gemeinden. Zudem unterscheidet sich die Aufgabenverteilung zwischen den einzelnen Ländern und ihren Kommunen. Die Haushaltsergebnisse sind aussagekräftiger und besser vergleichbar, wenn die Gemeinden einbezogen werden. Auch können die Flächenländer so besser mit den Stadtstaaten verglichen werden, da letztere die kommunale Ebene stets einrechnen. Da den Stadtstaaten auch im neuen Finanzausgleich ein deutlich höherer Finanzbedarf zugestanden wird, sind diese gleichwohl weiterhin nur eingeschränkt mit den Flächenländern vergleichbar.

Strukturelles Finanzergebnis wird ermittelt

Es wird ein strukturelles Finanzergebnis ermittelt, um die grundlegende Haushaltslage besser anzuzeigen: Vom Finanzierungssaldo werden finanzielle Transaktionen, Konjunktoreinflüsse und Einmaleffekte abgezogen. Zusätzlich wird der bundesstaatliche Finanzausgleich periodengerecht erfasst.

– Finanzielle Transaktionen schichten Finanzvermögen um. Dabei verändern sie den finanzstatistischen Saldo (Defizit oder Überschuss). Wird etwa ein Darlehen vergeben, erhöhen sich die finanzstatistischen Ausgaben (und der Saldo verschlechtert sich). Allerdings steigen die Forderungen des Landes gegenüber Dritten in gleicher Höhe (was im finanzstatistischen Saldo unberücksichtigt bleibt). Insgesamt gesehen bleibt damit das Finanzvermögen netto unverändert. In den VGR verändern finanzielle Transaktionen den Saldo deshalb nicht. Die meisten Länder

klammern sie wie der Bund aus der Begrenzung durch ihre Schuldenbremsen aus.

- Der bundesstaatliche Finanzausgleich wird periodengerecht abgebildet.¹⁾ Die Umsatzsteuerverteilung unter den Ländern sowie Bundesergänzungszuweisungen werden dazu um verzögerte Abrechnungen korrigiert.
- In einem weiteren Schritt werden die Daten um Konjunkturlinien bereinigt. Die meisten Schuldenbremsen sehen dies grundsätzlich vor. Die konjunkturellen Einflüsse werden in diesem Bericht nicht gemäß den landesspezifischen Regeln ermittelt. Stattdessen werden sie (außer bei den einzelnen Jahresergebnissen zur Annäherung an die Vorgaben der Schuldenbremsen) einheitlich mit dem Verfahren der Bundesbank ermittelt. Dies erfolgt auf Basis der Frühjahrsprojektion 2021.²⁾ Der bundesweit errechnete Konjunkturlinienfluss wurde anhand des jeweiligen Steueranteils auf die einzelnen Länder verteilt. Die so konjunkturbereinigten Daten sind dann besser länderweise und mit den Vorjahresangaben vergleichbar.
- Größere und gut zu identifizierende Einmaleffekte werden aus den Daten herausgerechnet. Entsprechend wurde das strukturelle Ergebnis darum bereinigt, dass sich der Bund einmalig an der Kompensation der kommunalen Gewerbesteuermindererträge beteiligt hat. Hierdurch wurden die Länder und ihre Gemeinden per saldo temporär entlastet. Die Steuerausfälle der Gemeinden sind im strukturellen Saldo bereits über die Konjunkturlinienkomponente größtenteils neutralisiert. Für die Ländergesamtheit wurden im vorliegenden Bericht darüber hinaus vorübergehende maßnahmenbedingte Corona-Lasten herausgerechnet.

- Diese belastenden Einmaleffekte konnten aber nicht sachgerecht auf die einzelnen Länder verteilt werden. Sie sind daher bei deren Ergebnissen nicht berücksichtigt. Dies wird durch die Klassifizierung „teilbereinigt“ angezeigt.

Es verbleiben Schwächen in der Datenbasis und Verbesserungsmöglichkeiten

- Die Ergebnisse sind teils schwer zu interpretieren, weil Länder identische Sachverhalte unterschiedlich verbuchen. Ein gewichtiges Beispiel sind die bundesfinanzierten Corona-Unternehmenshilfen: Die meisten Länder klassifizierten sie als Transfers an Unternehmen – im Sinne des bundesweiten Gruppierungsplanes. Nordrhein-Westfalen erfasste sie hingegen als laufenden Sachaufwand. Hier wie in anderen Fällen wären verbindlich wirkende Vorgaben für die Verbuchung in bestimmten Einnahmen- und Ausgabenkategorien hilfreich. Damit ließe sich auch den europäischen Verpflichtungen für die Datenlieferungen leichter gerecht werden.
- Es finden umfangreiche Zahlungen zwischen einzelnen staatlichen Einheiten statt (u. a. zwischen Ländern und ihren Extrahaushalten). Diese werden aber in der Finanzstatistik teils nur zusammenfassend bereinigt – etwa bezogen auf die gesamten laufenden Einnahmen und Ausgaben. Es wäre für die Analyse wichtig, diese innerstaatlichen Zahlungen auch disaggregiert zu neutralisieren, also nach den einzelnen Arten der Einnahmen und Ausgaben.³⁾ Neben innerstaatlichen Transfers verzerren auch innerstaatliche Gebührenzahlungen die Haushaltsdaten. Die empfangende Stelle differenziert im Regelfall nicht, ob ein solches Entgelt von einer

¹ Für das Berichtsjahr 2020 wurden die Kassenzahlen um die vorläufigen Abrechnungen der Jahre 2019 und 2020 korrigiert.

² Vgl.: Deutsche Bundesbank (2021a).

³ Vgl.: Deutsche Bundesbank (2019a).

staatlichen Einheit oder von Dritten stammt. Entsprechend fallen die konsolidierten Gebühreneinnahmen insgesamt zu hoch aus und im Gegenzug auf der anderen Seite auch die Ausgaben für Leistungseinkäufe. Diese Verzerrung nimmt zu, wenn Dienstleistungen, die vom Kernhaushalt in Anspruch genommen werden, in Extrahaushalte ausgelagert werden.

- Teils werden staatliche Aufgaben von Einrichtungen außerhalb des Staatssektors wahrgenommen. Diese haben häufig eigene Einnahmequellen. In diesem Fall unterzeichnen die finanzstatistisch nachgewiesenen Einnahmen und Ausgaben die vom Staat beauftragten Tätigkeiten. Reichen die eigenen Einnahmen solcher Einrichtungen nicht aus, werden im Regelfall ergänzende staatliche Zuschüsse gezahlt. Diese erhöhen dann zwar die staatlichen Ausgaben, die Struktur dieser Ausgaben fällt aber anders als bei direkter

Leistungserstellung aus: Statt eigener Personal- und Sachausgaben weist die Finanzstatistik Transferzahlungen aus. Zeitnah verfügbare Angaben von Kern- und Extrahaushalten zu den Einnahmen- und Ausgabenkategorien nach Aufgabebereichen könnten hier einen wichtigen Informationsbedarf decken. Dies gilt insbesondere für den Vergleich unter den Ländern, da die Länder unterschiedlich von solchen Auslagerungen Gebrauch machen.⁴⁾

⁴ Solche Angaben werden zwar in den Rechnungsergebnissen des öffentlichen Gesamthaushalts vom Statistischen Bundesamt veröffentlicht. Allerdings mit erheblicher Verzögerung: Sie reichen derzeit nicht über das Jahr 2013 hinaus.

im Vorjahr).¹⁾ 2020 handelte es sich dabei vor allem um Überschüsse bei coronabezogenen Extrahaushalten, 2019 stand unter anderem Vorsorge für Investitionen im Vordergrund. Auch die Gemeinden meldeten nochmals einen Überschuss. Dieser fiel mit 2 Mrd € um 4 Mrd € niedriger aus als 2019. Umfangreiche Hilfen von Bund und Ländern stützten die Gemeindefinanzen.

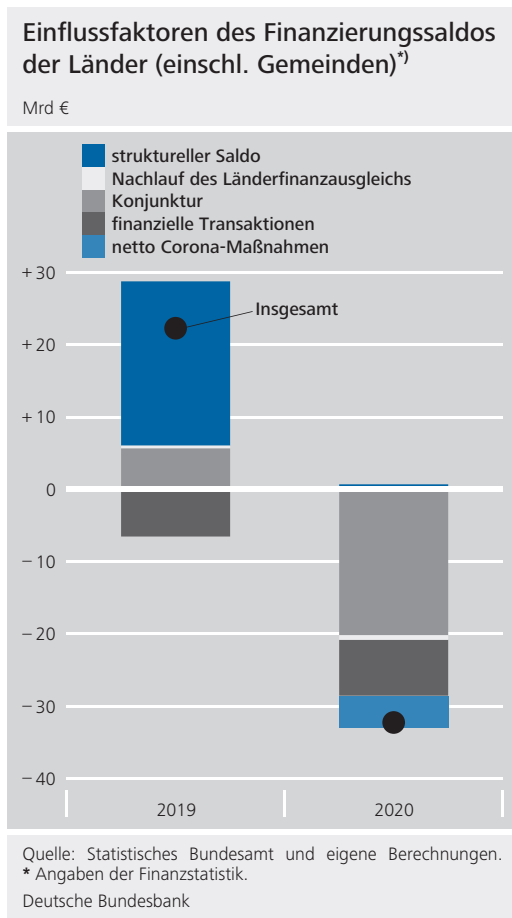
Die unbereinigten Salden sind allerdings gerade in der Situation des Jahres 2020 wenig aussagekräftig. In ihnen spiegeln sich auch große konjunkturelle Effekte und temporäre Maßnahmen im Zuge der Corona-Pandemie wider. Um die strukturelle Lage besser abzugreifen, werden vom Saldo finanzielle Transaktionen sowie vorübergehende Konjunktur- und Einmaleffekte herabgerechnet:

- Aufgrund des Wirtschaftseinbruchs lässt sich 2020 ein Defizit von 20 Mrd € auf den Konjunkturlage zurückführen (siehe Tabellen auf S. 16 und S. 23, jeweils Ziffer 5).

- Finanzielle Transaktionen (siehe Tabellen auf S. 16 und S. 23, jeweils Ziffer 2) belasteten den Saldo mit 8 Mrd €. Dabei handelte es sich überwiegend um Darlehen, die von Ländern und Gemeinden vergeben wurden.
- Temporäre Maßnahmen infolge der Corona-Krise, die sich recht gut abgrenzen und beziffern lassen, verschlechterten das Ergebnis per saldo um 5 Mrd €. Belastend wurden Stützungen von Unternehmen und privaten Haushalten eingerechnet. Entlastend gegen gerechnet wurde, dass sich der Bund an erwarteten Mindereinnahmen bei der Gewerbesteuer in Höhe von 6 Mrd € beteiligte.

¹ Es wurden hier Zusetzungen gegenüber den Angaben der Finanzstatistik bei den Extrahaushalten vorgenommen. So wurde für 2020 die Zuweisung des Sondervermögens IMPULS über ½ Mrd € an den Kernhaushalt in Schleswig-Holstein als Ausgabe zugesetzt. 2019 wurden je ein Extrahaushalt in Brandenburg und Niedersachsen zusätzlich einbezogen (diese sind in der Finanzstatistik erst ab 2020 erfasst). In beiden Jahren fällt der hier ausgewiesene Überschuss der Extrahaushalte damit um ½ Mrd € niedriger aus als in der Finanzstatistik ausgewiesen.

... aber gewichtige Einflüsse von Konjunktur, Erwerb von Finanzvermögen und temporären Maßnahmen



Als temporäre Entlastung wurden zudem die nachlaufenden Restzahlungen der Konsolidierungshilfen für das Jahr 2019 abgezogen (kumuliert fast ½ Mrd €).

In struktureller Betrachtung leichter Überschuss

In dieser strukturellen Betrachtung zeigt sich, dass die Haushaltslage im vergangenen Jahr entscheidend von vorübergehenden Faktoren beeinflusst wurde. Die Länder und Gemeinden profitierten von ihrer insgesamt guten fiskalischen Ausgangssituation mit einem hohen strukturellen Überschuss im Jahr 2019. Gegenüber dem Vorjahr ging dieser zwar deutlich zurück (um 22 Mrd €).²⁾ Es wurde aber immer noch ein kleiner struktureller Überschuss erzielt (½ Mrd €).

Strukturelle Lage dürfte noch besser sein als hier ausgewiesen

Dabei dürfte die ausgewiesene strukturelle Verschlechterung sogar noch überzeichnet sein. So schlagen sich im Saldo weitere coronabedingte vorübergehende Einflüsse nieder, die aber nur vereinfacht geschätzt werden konnten. Sie wurden daher oben auch nicht abgezogen. Dabei

blieben insbesondere die Gebühreneinnahmen und die Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit deutlich hinter ihrem geschätzten Trend zurück. Zudem zeigte sich auf der Ausgabenseite der laufende Sachaufwand deutlich erhöht, selbst wenn man hier verbuchte Corona-Maßnahmen gegenrechnet. Auch hier dürften sich weitere Corona-Effekte (wie Beschaffungen von Schutzausrüstung) deutlich niedergeschlagen haben. Insgesamt könnten sich diese weiteren coronabedingten vorübergehenden Einflüsse auf 15 Mrd € belaufen (siehe Tabelle auf S. 16, nachrichtliche Position, Ziffer 11). Daher könnte sich ein guter Teil der hier ausgewiesenen strukturellen Verschlechterung mit ausklingender Coronakrise wieder zurückbilden. Bei den Steuereinnahmen wird dagegen bislang ein mittelfristig etwas niedrigerer Pfad erwartet – aber nicht zuletzt auch wegen zwischenzeitlicher Rechtsänderungen.

Alles in allem stellt sich die Haushaltslage der Länder und ihrer Gemeinden im vergangenen Jahr daher keinesfalls ungünstig dar, wenn durch die vorübergehenden Einflüsse der Coronakrise hindurchgeschaut wird. Ein struktureller Konsolidierungsbedarf war insoweit im Haushaltsergebnis für 2020 im Länderaggregat noch nicht zu erkennen. Bei den einzelnen Ländern mit unterschiedlichen Finanzlagen und Ausgestaltungen der Schuldenbremse unterscheidet sich die Lage aber.³⁾

Struktureller Konsolidierungsbedarf im 2020er Ergebnis insgesamt nicht zu erkennen

Die einzelnen Länder im Vergleich

Zu den Salden⁴⁾

Die teilbereinigten strukturellen Salden der einzelnen Länder unterschieden sich im vergange-

² Im Vergleich zum letztjährigen Bericht über die Länderfinanzen wird der positive Konjunkteinfluss des Jahres 2019 nun um 6 Mrd € weniger günstig eingeschätzt. Dadurch wird ein größerer Anteil des Überschusses 2019 als strukturell eingestuft.

³ Vgl. hierzu: Deutsche Bundesbank (2020a).

⁴ Um die Werte besser vergleichbar zu machen, werden sie relativ zur jeweiligen Bevölkerungszahl dargestellt.

Relativ große Spannbreite in den teilbereinigten strukturellen Salden der einzelnen Länder

nen Jahr erheblich. Wie erläutert (siehe Übersicht auf S. 18) können die vorübergehenden Corona-Lasten bei den einzelnen Ländern in der strukturellen Betrachtung nicht zugeordnet werden. Die für die einzelnen Länder ausgewiesenen strukturellen Salden werden deshalb als „teilbereinigt“ bezeichnet. Die strukturelle Lage ist daher günstiger. Im Länderaggregat lag das teilbereinigte strukturelle Defizit bei 120 € pro Kopf. In Bremen überstieg dieser Wert 430 €, obwohl das Land – wie auch das Saarland – hohe bundesstaatliche Sanierungshilfen erhielt (590 € pro Kopf in Bremen). Mit deutlich über 100 € pro Kopf erzielten am anderen Ende der Skala Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz sogar recht hohe teilbereinigte strukturelle Überschüsse (siehe zu den Länderwerten die Tabelle auf S. 22 f., Ziffer 7).

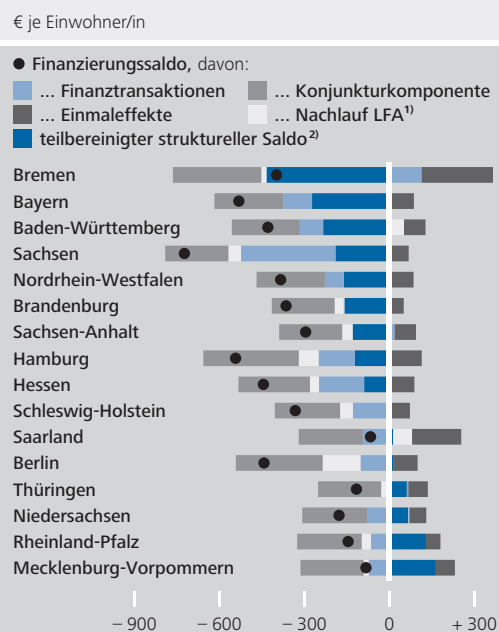
Geringere Zinslasten mit weniger ambitionierten teilbereinigten strukturellen Primärsalden verbunden

Die Kennzahl teilbereinigter struktureller Primärsaldo korrigiert den Saldo zusätzlich um die Netto-Zinsbelastung – also die Vorbelastung durch (Netto-)Schulden (siehe Tabelle auf S. 22 f., Ziffer 9). In der Ländergesamtheit war dieser Primärsaldo ausgeglichen. Die höchsten so berechneten Primärdefizite verzeichneten Bayern und Sachsen. Sie sind weniger durch Schulden belastet und haben ihre Haushalte im Übrigen weiterhin lockerer aufgestellt als die anderen Länder. Den Gegenpol bildete Bremen mit dem höchsten Überschusswert, gefolgt vom Saarland. Ohne die umfangreichen Sanierungshilfen hätten diese Länder allerdings etwas unter dem entsprechend bereinigten Länderaggregat gelegen. Insoweit war nicht zu erkennen, dass die beiden Länder an anderer Stelle sparsamer gewirtschaftet hätten, um einen Ausgleich für die höhere Vorbelastung zu schaffen.

Auch Entwicklungen im Vorjahresvergleich unterschiedlich

In allen Ländern verschlechterte sich die teilbereinigte strukturelle Haushaltsposition pro Kopf gegenüber dem Vorjahr (im Länderaggregat um fast 400 €; siehe zur Veränderung der Länderwerte die Tabelle auf S. 26 f., Ziffer 7). In Hamburg verschlechterte sie sich mit 970 € am stärksten. Dort war 2019 der strukturelle Überschuss aber auch noch am höchsten. Am ande-

Finanzierungssalden der einzelnen Länder (einschl. Gemeinden) 2020^{*)}



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen. * Angaben der Finanzstatistik. 1 Länderfinanzausgleich. 2 Finanzierungssaldo korrigiert um finanzielle Transaktionen, Abrechnung Länderfinanzausgleich, Konjunkturkomponente und Einmaleffekte (hier nur temporäre Entlastung durch Bund, Belastungen durch Corona-Maßnahmen konnten nicht länderweise zugeordnet werden).

Deutsche Bundesbank

ren Ende lagen das Saarland und Mecklenburg-Vorpommern, wo die Salden nur um weniger als 100 € pro Kopf sanken. Beim Saarland schlugen dabei nicht zuletzt die höheren Sanierungshilfen entlastend zu Buche. Es hatte 2019 auch noch den ungünstigsten strukturellen Saldo ausgewiesen.

Die unbereinigten Salden verschlechterten sich vor allem aufgrund der rückläufigen steuerlichen Einnahmen. Deren Veränderung divergierte stark zwischen den Ländern (siehe Tabelle auf S. 26 f., Ziffer 19). Die Steuern gingen insbesondere in den finanzstarken Ländern deutlich zurück. So fielen sie in Hamburg am stärksten um 660 € pro Kopf. Auch in Hessen und Baden-Württemberg sanken sie besonders kräftig. Finanzschwächere Länder verzeichneten hingegen zumeist deutlich geringere Rückgänge. Mecklenburg-Vorpommern profitierte wie die anderen ostdeutschen Länder vom neuen bundesstaatlichen Finanzausgleich, und hier stand sogar ein leichter Zuwachs der steuerlichen Ein-

Finanzierungssalden insbesondere durch rückläufige steuerliche Einnahmen belastet

Haushaltskennzahlen der Länder (einschl. Gemeinden) 2020 ^{*)}

Position	BW	BY	BB	HE	MV	NI	NW	RP	SL
Ableitung teilbereinigter struktureller Salden									
	in € je Einwohner/in								
Finanzierungssaldo (1)	- 429	- 531	- 365	- 445	- 83	- 178	- 384	- 146	- 67
nachrichtlich: in Mio €	- 4 762	- 6 971	- 921	- 2 796	- 133	- 1 422	- 6 883	- 597	- 66
Saldo finanzielle Transaktionen (2)	- 82	- 101	- 4	- 159	- 73	- 77	- 67	- 65	- 94
Abrechnung Länderfinanzausgleich (3)	- 51	- 6	32	32	18	- 3	- 8	33	- 67
Korrigierter Saldo (4)=(1)-(2)+(3)	- 398	- 436	- 328	- 253	8	- 104	- 325	- 48	- 39
Konjunkturkomponente ¹⁾ (5)	- 240	- 243	- 222	- 252	- 223	- 230	- 241	- 228	- 226
Sondereffekte (6)	76	80	50	88	67	60	77	51	173
Teilbereinigter struktureller Saldo (7)=(4)-(5)-(6)	- 234	- 273	- 157	- 89	164	67	- 161	129	13
nachrichtlich: Corona-Maßnahmen									
Korrigierter struktureller Saldo bereinigt um temporäre Corona-Maßnahmen									
Netto-Zinslast ²⁾ (8)	115	35	81	189	113	104	110	144	345
Teilbereinigter struktureller Primärsaldo (9)=(7)+(8)	- 119	- 238	- 77	100	276	171	- 51	272	358
nachrichtlich: Korrigierter struktureller Primärsaldo bereinigt um temporäre Corona-Maßnahmen									
Ausgaben, Einnahmen und Schulden									
	in € je Einwohner/in								
Gesamtausgaben (10)	7 309	7 602	7 537	8 042	7 599	7 088	8 013	6 773	7 684
darunter:									
Personalausgaben ³⁾ (11)	2 983	2 859	2 899	3 071	2 703	2 864	2 913	2 909	3 083
davon: Ausgaben für aktives Personal (11a)	2 245	2 152	2 462	2 383	2 262	2 172	2 173	2 175	2 272
Versorgung ⁴⁾ (11b)	739	707	436	688	441	692	740	733	811
Laufender Sachaufwand (12)	1 187	1 238	1 340	1 599	1 303	1 176	2 054	1 378	1 582
Zinsausgaben (13)	132	56	97	211	152	120	153	169	353
Transfers an private Haushalte (14)	692	833	872	1 011	865	1 062	1 108	854	742
Laufende Transfers an Unternehmen (15)	615	349	694	533	394	322	176	128	544
Sachinvestitionen (16)	839	982	509	583	840	529	495	503	395
Korrigierte Gesamtausgaben ⁵⁾ (17)	7 118	7 427	7 354	7 792	7 470	6 964	7 814	6 646	7 553
abzgl. Zinsausgaben (17a)	6 985	7 371	7 257	7 581	7 318	6 844	7 661	6 477	7 200
abzgl. Zinsausgaben und Gebühren (17b)	6 567	6 925	6 644	6 878	6 840	6 399	6 723	5 986	6 804
Gesamteinnahmen (18)	6 880	7 070	7 178	7 597	7 516	6 910	7 629	6 627	7 625
darunter:									
Steuerliche Einnahmen ⁶⁾ (19)	4 896	4 981	4 560	5 116	4 761	4 684	4 879	4 688	4 747
Gebühren (20)	419	447	613	703	478	445	938	491	396
Zuweisungen vom Bund ⁷⁾ (21)	674	706	1 023	832	1 130	717	875	656	1 520
Korrigierte Gesamteinnahmen ⁵⁾ (22)	6 883	7 154	7 203	7 703	7 633	7 032	7 653	6 775	7 573
abzgl. Gebühren (22a)	6 464	6 708	6 589	6 999	7 156	6 586	6 715	6 284	7 177
Schulden am Jahresende (23)	5 519	2 578	8 525	9 784	9 540	10 208	14 026	12 234	18 149
Rechnerische Durchschnittsverzinsung (in %) ⁸⁾ (24)	2,59	2,57	1,26	2,34	2,04	1,28	1,19	1,42	1,95
Steuer- beziehungsweise Hebesätze									
Grundwerbsteuer (in %) (25)	5,0	3,5	6,5	6,0	6,0	5,0	6,5	5,0	6,5
Grundsteuer B (in %) ⁹⁾ (26)	400	394	410	500	432	439	577	407	456
Gewerbesteuer (in %) ⁹⁾ (27)	368	367	324	411	384	405	450	382	449
Sonstige Kennzahlen									
Personal (VZÄ je 1 000 Einw.) ¹⁰⁾ (28)	35,3	32,2	36,5	35,8	31,9	33,7	33,9	34,1	33,3
Versorgungsempfangende (je 1 000 Einw.) ¹¹⁾ (29)	14,2	13,2	5,4	14,5	5,0	14,5	14,3	14,1	17,4
A 13 – Jahresbruttobesoldung (in 1 000 €) ¹²⁾ (30)	66,6	69,8	66,2	64,6	65,9	65,9	64,6	66,4	63,8

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 2021. **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 finanzielle Transaktionen. Die Abrechnung des Länderfinanzausgleichs ist auf der Einnahmenseite umgesetzt. **6** Steuern und Kompensation für die Kraftfahrzeugsteuer; Länderfinanzausgleich und finanzkraftabhängige Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) gemäß vorläufiger Abrechnung. **7** Ohne finanzkraftabhängige BEZ und Kompen-

SN	ST	SH	TH	BE	HB	HH	Ins- gesamt	Ins- gesamt	Position	
in € je Einwohner/in										
- 723	- 296	- 332	- 116	- 442	- 399	- 543	- 388		Ableitung teilbereinigter struktureller Salden	
- 2 939	- 646	- 965	- 247	- 1 621	- 271	- 1 001		- 32 242		Finanzierungssaldo (1) nachrichtlich: in Mio €
- 333	19	- 118	5	- 102	113	- 128	- 93	- 7 725		Saldo finanzielle Transaktionen (2)
45	37	45	29	133	18	70	8	656		Abrechnung Länderfinanzausgleich (3)
- 346	- 277	- 169	- 92	- 207	- 494	- 345	- 287	- 23 862		Korrigierter Saldo (4)=(1)-(2)+(3)
- 223	- 222	- 230	- 222	- 306	- 312	- 336	- 242	- 20 152		Konjunkturkomponente 1) (5)
68	75	72	69	84	252	114	77	6 401		Sondereffekte (6)
- 190	- 130	- 11	61	15	- 434	- 122	- 122	- 10 110		Teilbereinigter struktureller Saldo (7)=(4)-(5)-(6)
								- 130		nachrichtlich: Corona-Maßnahmen
							8	694		Korrigierter struktureller Saldo bereinigt um temporäre Corona-Maßnahmen
- 10	145	127	138	260	928	309	122	10 124	Netto-Zinslast 2) (8)	
- 201	15	116	199	275	494	186	0	14	Teilbereinigter struktureller Primärsaldo (9)=(7)+(8)	
							130	10 818	nachrichtlich: Korrigierter struktureller Primärsaldo bereinigt um temporäre Corona-Maßnahmen	
in € je Einwohner/in										
7 593	7 504	7 793	6 891	9 683	10 816	11 611	7 767		Ausgaben, Einnahmen und Schulden	
2 835	2 845	2 698	2 767	3 388	3 738	3 843	2 950		Gesamtausgaben (10)	
2 447	2 393	2 028	2 330	2 613	2 767	2 773	2 263		darunter:	
388	452	670	437	775	971	1 070	687		Personalausgaben 3) (11)	
1 237	1 623	1 176	1 227	3 090	2 518	3 653	1 597		davon: Ausgaben für aktives Personal (11a)	
18	161	149	163	269	1 019	414	149		Versorgung 4) (11b)	
781	769	999	752	858	1 143	976	917		Laufender Sachaufwand (12)	
628	618	643	377	906	545	1 581	446		Zinsausgaben (13)	
709	627	723	684	406	522	633	660		Transfers an private Haushalte (14)	
7 152	7 495	7 621	6 833	9 512	10 756	11 299	7 583		Laufende Transfers an Unternehmen (15)	
7 135	7 334	7 472	6 670	9 244	9 737	10 885	7 434		Sachinvestitionen (16)	
6 747	6 881	6 942	6 302	8 602	8 879	8 734	6 811		Korrigierte Gesamtausgaben 5) (17)	
6 870	7 209	7 458	6 774	9 240	10 416	11 068	7 379		abzgl. Zinsausgaben (17a)	
4 579	4 625	4 817	4 657	6 273	6 252	6 462	4 952		abzgl. Zinsausgaben und Gebühren (17b)	
388	452	530	368	641	858	2 152	623		Gesamteinnahmen (18)	
900	988	929	838	1 420	1 894	1 268	856		darunter:	
6 962	7 365	7 608	6 894	9 527	10 321	11 177	7 462		Steuerliche Einnahmen 6) (19)	
6 574	6 913	7 077	6 526	8 885	9 463	9 025	6 838		Gebühren (20)	
2 776	11 145	13 474	9 045	17 141	61 588	21 045	10 010		Zuweisungen vom Bund 7) (21)	
0,76	1,45	1,16	1,88	1,71	2,09	2,01	1,63		Korrigierte Gesamteinnahmen 5) (22)	
									abzgl. Gebühren (22a)	
									Schulden am Jahresende (23)	
									Rechnerische Durchschnittsverzinsung (in %) 8) (24)	
									Steuer- beziehungsweise Hebesätze	
									Grundsteuer (in %) (25)	
									Grundsteuer B (in %) 9) (26)	
									Gewerbesteuer (in %) 9) (27)	
									Sonstige Kennzahlen	
									Personal (VZÄ je 1 000 Einw.) 10) (28)	
									Versorgungsempfangende (je 1 000 Einw.) 11) (29)	
									A 13 – Jahresbruttobesoldung (in 1 000 €) 12) (30)	

sation für die Kraftfahrzeugsteuer. **8** Zinsausgaben in % des Schuldenstands zum Ende des Vorjahres. **9** Aufkommensgewichtete kommunale Durchschnittshebesätze des Jahres 2020. **10** Personal im öffentlichen Dienst im Landes- und Kommunalbereich in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) am 30. Juni 2020. 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 am 1. Januar 2020. **12** Summe aus jährl. Grundgehalt in der Endstufe, allg. Stellen-/Strukturzulage, Sonderzahlungen, bei Annahme einer 40-Stunden-Woche. Spalte insgesamt stellt hier den ungewichteten Mittelwert dar. Die Besoldungsstufe A 13 betrifft insbesondere zahlreiche Lehrkräfte an Schulen. Quelle: DGB Besoldungsreport, Oktober 2020.

nahmen zu Buche.⁵⁾ Insgesamt ist die Streuung der Steuerentwicklung aber dadurch deutlich überzeichnet, dass die volatilen Gewerbesteuererinnahmen im Länderfinanzausgleich erst mit Schätzwerten berücksichtigt sind.⁶⁾

Neuer Finanzausgleich: mehr steuerliche Einnahmen, aber ausgelaufene sonstige Transfers des Bundes

In konjunkturbereinigter Betrachtung kam es aufgrund der Reform des Finanzausgleichs in allen Ländern bis auf Hamburg zu einem Anstieg der strukturellen steuerlichen Einnahmen. Dem stand allerdings gegenüber, dass einige zuvor geleistete Zahlungen des Bundes ausliefen, die nicht zu den steuerlichen Einnahmen zählten.⁷⁾

Insgesamt höhere Bundeszuweisungen, aber unterschiedlich auf Länder verteilt

Trotzdem verzeichneten nahezu alle Länder bei den Bundeszuweisungen Zuwächse – teils deutliche (siehe Tabelle auf S. 26 f., Ziffer 21). Ausschlaggebend waren die Bundesmittel für Corona-Maßnahmen, die durch die Länderhaushalte geleitet wurden. Unabhängig von der Pandemie profitierten besonders das Saarland und Bremen: Die neuen Sanierungshilfen (von jährlich jeweils 400 Mio €) übertreffen deutlich die auslaufenden Konsolidierungshilfen. Von den auslaufenden Hilfen wurde 2020 zudem noch letztmals ein Drittel des Jahreswertes ausgezahlt.

Zu den Schulden und Zinslasten

Schuldenanstieg in allen Ländern, insbesondere in Bremen

Die Schulden stiegen in allen Ländern, zumeist deutlich (siehe Tabelle auf S. 26 f., Ziffer 23 und Schaubild auf S. 25). Bremen nahm zwar keine Kredite auf Basis der Ausnahmeklausel auf. Dennoch wuchsen die Schulden mit Abstand am stärksten um deutlich mehr als 10 000 € pro Kopf. Dabei hatte Bremen bereits 2019 die höchsten einwohnerbezogenen Schulden. Wie im Vorjahr nahmen hier die Kassenkredite stark zu. Damit wurden zusätzliche Sicherheiten finanziert, die Bremen im Zusammenhang mit umfangreichen Termingeschäften im vergangenen Jahr zu stellen hatte.⁸⁾ Diese zusätzlichen Sicherheiten erhöhten zwar auch das Finanzvermögen Bremens (Forderungen aus gestellten Sicherheiten). Bei gesunkenen Zinsen stand dem aber der verschlechterte Barwert des Derivateportfolios gegenüber. Die genauen Ein-

flüsse der Derivategeschäfte auch auf die Zinszahlungen sind schwer abzuschätzen. Dies erschwert es, die Schuldenstruktur sowie Zinslasten zu bewerten. Mehr Transparenz wäre hier sehr wünschenswert. Dies betrifft Bremen, aber auch andere Länder.

Ebenfalls stark gestiegen sind die Schuldenstände in Mecklenburg-Vorpommern und Berlin. Den geringsten Schuldenzuwachs verbuchten Sachsen-Anhalt und das Saarland. Der Schuldenstand wird zum 31. Dezember ermittelt, und der Schuldenzuwachs bezieht sich auf das Kalenderjahr. Dabei können beispielsweise nach dem Jahresende noch Kredite für den Haushaltsabschluss aufgenommen werden. Der

Abschlussbuchungen nach Jahresende erst später in der Schuldenstatistik

⁵ So profitierte Mecklenburg-Vorpommern wie die anderen neuen Länder besonders von den neuen Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) bei geringer Gemeindefinanzkraft. Die ausgelaufenen Sonderbedarfs-BEZ für den Aufbau Ost wurden hier zuvor nicht als steuerliche Einnahmen gezählt.

⁶ So ging die Gewerbesteuerkraft Hamburgs annähernd doppelt so stark zurück wie die der Länder insgesamt. Im Finanzausgleich ist bislang eine bundesweit gleichmäßige Entwicklung abgerechnet.

⁷ Neben den Sonderbedarfs-BEZ für den Aufbau Ost endeten Kompensationsmittel von jährlich rund 2 ½ Mrd €.

⁸ Vgl.: Statistisches Bundesamt (2021). Durch Sicherheiten im Zusammenhang mit Termingeschäften kann sich die Schuldenentwicklung vom Haushaltsdefizit abkoppeln. Bei Termingeschäften sind Ansprüche der Gegenpartei im Regelfall abzusichern, indem Sicherheiten gestellt werden. Wenn ein Land dazu Sicherheiten stellt oder entgegennimmt, wird dies im Haushalt in der Regel nicht als haushaltswirksame Ausgabe bzw. Einnahme erfasst (der Saldo ändert sich nicht). Der Schuldenstand des Landes verändert sich dadurch aber in aller Regel. (1. So erhöhen empfangene Sicherheiten das Kassenguthaben des Landes. Die Gegenpartei hat aber in der Regel eine Forderung auf Rückzahlung in Höhe der von ihr gestellten Sicherheiten – wie bei einem Kredit. Diese Forderung der Gegenseite wird daher in entsprechender Höhe als Kassenkreditverbindlichkeit erfasst. 2. Zu stellende Sicherheiten werden oftmals über Kassenkredite finanziert. Die Kassenkredite erhöhen die Schulden. Dem steht eine Forderung gegenüber der sichernehmenden Partei in Höhe der gestellten Sicherheit gegenüber.) Das Volumen der Sicherheiten beschreibt in der Regel in etwa den Betrag, den die Sicherheiten stellende Partei zu leisten hätte, wenn das Derivat zum Stichtag abgelöst würde. Das Volumen von Sicherheiten ändert sich, wenn z. B. aktuelle Zinsänderungen den Marktwert des Derivats verändern. Sichert bspw. ein Derivat eine langfristige Zinsbindung eines Schuldners, muss dieser höhere Sicherheiten stellen, wenn der Zinssatz sinkt (das Derivat wird für ihn unvorteilhafter). Der statistisch ausgewiesene Schuldenstand wird insofern stärker vom Marktwert des Schuldenportfolios beeinflusst als im Fall ohne Derivatennutzung. Kredite und Anleihen für sich genommen werden mit den Nennwerten in der Statistik erfasst.

Schuldenstand erhöht sich dann aber nicht rückwirkend, sondern diese Kreditaufnahme wird erst in den Zahlen für das nächste Jahr sichtbar. Dies betraf zuletzt einen guten Teil der hohen Kreditaufnahmen Schleswig-Holsteins, mit denen Rücklagen gefüllt wurden.

Sehr hohe Spanne bei den Schuldenständen

Die Spannweite der Verschuldung pro Kopf blieb – bereinigt um Bremen – unverändert bei 18 500 €. Der Wert Bremens zum Jahresende 2020 überstieg den der Ländergesamtheit um das Fünffache (siehe Tabelle auf S. 22 f., Ziffer 23).⁹⁾ Weit überdurchschnittlich lagen auch Hamburg, das Saarland und Berlin. Am unteren Rand stand die Pro-Kopf-Verschuldung Bayerns und Sachsens. Sie betrug jeweils nur rund ein Viertel des Wertes der Ländergesamtheit.

Durchschnittsverzinsung in allen Ländern gesunken

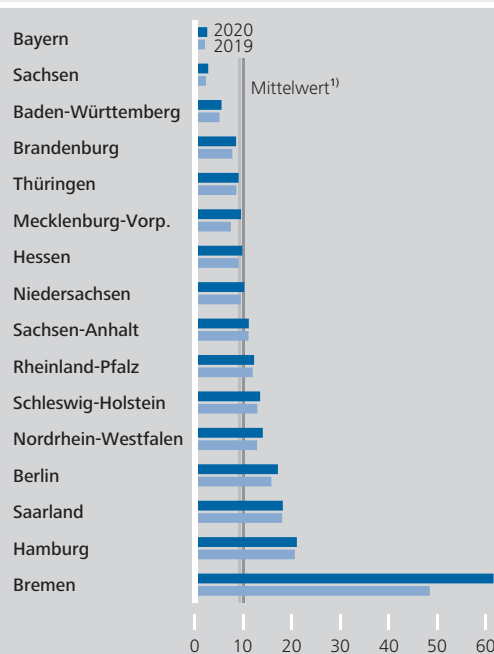
Die rechnerische Durchschnittsverzinsung der Schulden sank bundesweit gegenüber dem Vorjahr weiter deutlich um 0,3 Prozentpunkte auf 1,6 % (siehe Tabellen auf S. 22 f. und S. 26 f., jeweils Ziffer 24). Grundsätzlich unterstellen die Kapitalmärkte eine hohe Bonität der Länder und im Extremfall wohl Hilfen der bundesstaatlichen Gemeinschaft. Gleichwohl unterscheiden sich die rechnerischen Durchschnittszinsen, die die Länder für ihre Schulden zahlen. Ursächlich hierfür ist insbesondere die Schuldenstruktur. So divergieren die Zinsbindungen und die Anteile der Schulden, die noch in Jahren mit höheren Zinsen aufgenommen wurden. Auch Derivategeschäfte oder hohe Agien bei Anleiheemissionen dürften zur Varianz beitragen.¹⁰⁾

Zinsausgaben stehen teils Zins-einnahmen gegenüber

Da den Zinsausgaben teilweise Zinseinnahmen (gegebenenfalls bei anderen Einheiten eines Landes) gegenüberstehen, spiegelt die saldierte Größe aus Zinsausgaben und -einnahmen die Zinsbelastung besser wider. Dazu werden die Zinsausgaben für die Schulden mit den Zinserträgen aus Finanzvermögen verrechnet (Nettozinsen). Angesichts der auch im letzten Jahr niedrigen Zinsen sind die Zinslasten trotz steigender Schulden gesunken. Ohne die hohen Zinsbelastungen in den Stadtstaaten und im Saarland blieb die Spannweite unter den Ländern auf 200 € pro Kopf begrenzt (siehe Tabelle

Schulden der einzelnen Länder (einschl. Gemeinden)¹⁾

Tausend € je Einwohner/in



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.
 * Angaben der Finanzstatistik. Schulden beim nicht öffentlichen sowie öffentlichen Bereich (nicht konsolidiert). 1 Einwohnergewichteter Mittelwert aller Länder und Gemeinden.
 Deutsche Bundesbank

auf S. 22 f., Ziffer 8). Der Anteil der Netto-Zinsausgaben an den Gesamtausgaben reichte in diesen Flächenländern von einer geringfügigen Entlastung in Sachsen bis zu 2 ½ % der Gesamtausgaben in Hessen.

⁹ Blendet man dabei die von den Sicherheiten getriebenen Kassenkredite aus, lag Bremen noch immer fast dreifach über der Ländergesamtheit.

¹⁰ Die Verbuchung von (Dis-)Agien kann bei Jahresvergleichen der rechnerischen Durchschnittszinsen eine erhebliche Rolle spielen. Aufschläge reduzieren hierbei die zugrunde liegenden Zinsausgaben, Abschläge erhöhen sie. Vgl. hierzu: Deutsche Bundesbank (2021b). Der starke Rückgang der Durchschnittsverzinsung in Sachsen spiegelt bspw. insbesondere eine negative Zinsausgabe des Corona-Bewältigungsfonds aus Agien wider (Soll 2020: – 34 Mio €). Daraus resultiert ein wenig aussagekräftiger Durchschnittszins von 0,8 %. Die Zinsausgaben flossen zudem größtenteils an zwei Pensionsvorsorgefonds des Landes. In Bremen sank die rechnerische Durchschnittsverzinsung besonders stark, weil hohe Sicherheiten über zusätzliche Kassenkredite finanziert wurden. Kassenkredite und gestellte Sicherheiten dürften ähnlich und sehr niedrig verzinst sein.

Haushaltskennzahlen der Länder (einschl. Gemeinden): Veränderung 2020 gegenüber 2019^{*)}

Position	BW	BY	BB	HE	MV	NI	NW	RP	SL
Ableitung teilbereinigter struktureller Salden	in € je Einwohner/in								
Finanzierungssaldo (1) nachrichtlich: in Mio €	- 782 - 8 678	- 616 - 8 081	- 469 - 1 183	- 746 - 4 685	- 251 - 403	- 414 - 3 311	- 767 - 13 761	- 527 - 2 155	- 157 - 155
Saldo finanzielle Transaktionen (2) Abrechnung Länderfinanzausgleich (3)	- 31 - 62	58 - 17	60 - 18	- 35 42	89 34	12 33	- 78 8	- 75 83	- 44 - 83
Korrigierter Saldo (4)=(1)-(2)+(3) Konjunkturkomponente ¹⁾ (5) Sondereffekte (6)	- 813 - 308 - 59	- 691 - 312 80	- 547 - 284 50	- 669 - 322 88	- 305 - 285 67	- 393 - 294 241	- 682 - 308 77	- 369 - 290 51	- 196 - 290 173
Teilbereinigter struktureller Saldo (7)=(4)-(5)-(6) Netto-Zinslast ²⁾ (8)	- 446 - 5	- 460 51	- 313 - 33	- 435 - 6	- 88 3	- 340 - 16	- 451 - 32	- 130 - 38	- 79 - 36
Teilbereinigter struktureller Primärsaldo (9)=(7)+(8)	- 451	- 409	- 346	- 440	- 84	- 355	- 483	- 168	- 115
Ausgaben, Einnahmen und Schulden	in € je Einwohner/in								
Gesamtausgaben (10) darunter:	581	- 20	572	499	856	654	976	665	984
Personalausgaben ³⁾ (11) davon: Ausgaben für aktives Personal (11a) Versorgung ⁴⁾ (11b)	99 66 33	133 102 31	127 94 32	134 109 25	63 74 - 10	114 91 23	139 107 32	135 92 43	134 96 38
Laufender Sachaufwand (12) Zinsausgaben (13) Transfers an private Haushalte (14) Laufende Transfers an Unternehmen (15) Sachinvestitionen (16)	51 - 7 29 344 115	- 3 - 6 49 141 58	45 - 33 55 333 4	61 - 11 16 314 62	- 24 - 4 - 22 57 152	76 - 54 99 142 67	493 - 50 37 20 94	133 - 33 52 0 52	96 - 39 138 128 7
Korrigierte Gesamtausgaben ⁵⁾ (17) abzgl. Zinsausgaben (17a) abzgl. Zinsausgaben und Gebühren (17b)	709 715 879	691 697 725	624 656 680	775 786 865	1 340 1 343 1 415	655 709 702	951 1 001 1 035	580 613 631	950 989 1 044
Gesamteinnahmen (18) darunter:	- 198	- 636	111	- 249	605	242	208	138	835
Steuerliche Einnahmen ⁶⁾ (19) Gebühren (20) Zuweisungen vom Bund ⁷⁾ (21)	- 227 - 164 288	- 196 - 28 300	- 215 - 24 174	- 245 - 79 308	33 - 72 194	- 197 7 253	- 219 - 34 400	- 135 - 18 212	- 89 - 55 763
Korrigierte Gesamteinnahmen ⁵⁾ (22) abzgl. Gebühren (22a)	266 429	231 259	318 342	338 417	1 252 1 324	318 311	500 534	450 468	878 934
Schulden am Jahresende (23) Rechnerische Durchschnittsverzinsung (in %) ⁸⁾ (24)	401 - 0,10	386 - 0,26	782 - 0,48	757 - 0,04	2 094 - 0,10	899 - 0,53	1 187 - 0,41	284 - 0,19	127 - 0,23
Steuer- beziehungsweise Hebesätze									
Grunderwerbsteuer (in %) ²⁵⁾ Grundsteuer B (in %) ⁹⁾ (26) Gewerbesteuer (in %) ⁹⁾ (27)	0,0 8,7 1,8	0,0 - 0,8 - 8,7	0,0 0,9 7,6	0,0 9,7 - 3,1	0,0 4,5 2,0	0,0 4,1 - 3,1	0,0 0,0 - 2,8	0,0 4,1 0,3	0,0 12,1 3,2

Quelle: Statistisches Bundesamt, Vierteljährliche Kassenergebnisse (einschl. Nachbuchungen); 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 Frühjahrsprojektion 2021. **2** Zinsausgaben abzgl. Zinseinnahmen. **3** Einschl. Beihilfen und Erstattungen an den Bund für Altansprüche auf Versor-

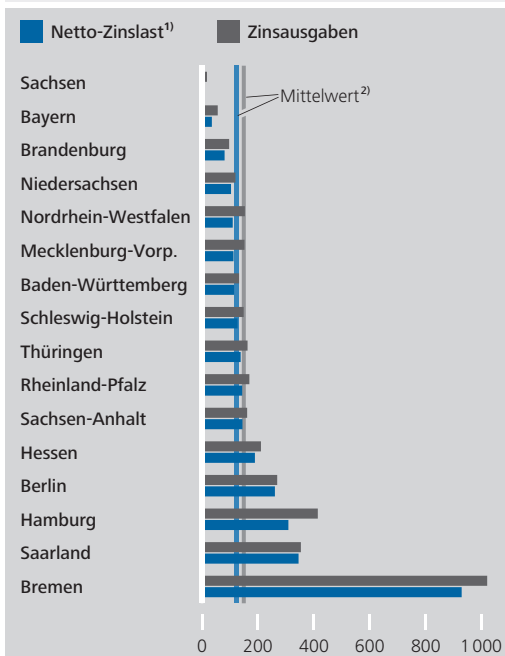
SN	ST	SH	TH	BE	HB	HH	Ins- gesamt	Ins- gesamt	Position
in € je Einwohner/in									
- 928	- 598	- 469	- 507	- 657	- 721	- 908	- 656		Ableitung teilbereinigter struktureller Salden
- 3 774	- 1 313	- 1 363	- 1 082	- 2 406	- 491	- 1 675		- 54 519	Finanzierungssaldo (1) nachrichtlich: in Mio €
- 219	99	- 23	0	- 58	184	429	- 14	- 1 199	Saldo finanzielle Transaktionen (2)
47	55	64	21	111	- 17	47	13	1 045	Abrechnung Länderfinanzausgleich (3)
- 662	- 642	- 382	- 485	- 488	- 922	- 1 290	- 629	- 52 275	Korrigierter Saldo (4)=(1)-(2)+(3)
- 284	- 284	- 294	- 285	- 394	- 400	- 432	- 310	- 25 804	Konjunkturkomponente ¹⁾ (5)
68	75	72	69	84	252	114	76		Sondereffekte (6)
- 445	- 433	- 161	- 269	- 179	- 774	- 972	- 395	- 32 829	Teilbereinigter struktureller Saldo (7)=(4)-(5)-(6)
3	34	- 28	11	- 43	126	- 33	- 6	- 488	Netto-Zinslast ²⁾ (8)
- 442	- 398	- 188	- 258	- 222	- 648	- 1 005	- 401	- 33 317	Teilbereinigter struktureller Primärsaldo (9)=(7)+(8)
in € je Einwohner/in									
967	486	852	567	1 142	1 115	531	769		Ausgaben, Einnahmen und Schulden
									Gesamtausgaben (10)
									darunter:
108	130	110	116	195	202	148	128		Personalausgaben ³⁾ (11)
88	103	88	85	157	165	114	98		davon: Ausgaben für aktives Personal (11a)
20	28	22	31	38	37	34	30		Versorgung ⁴⁾ (11b)
27	- 12	63	125	500	139	118	166		Laufender Sachaufwand (12)
- 26	- 12	- 40	- 10	- 45	- 23	- 33	- 28		Zinsausgaben (13)
37	157	70	25	42	41	130	50		Transfers an private Haushalte (14)
316	80	340	29	553	392	778	198		Laufende Transfers an Unternehmen (15)
12	72	91	70	- 46	152	- 30	68		Sachinvestitionen (16)
736	589	838	544	1 116	1 241	975	789		Korrigierte Gesamtausgaben ⁵⁾ (17)
761	601	878	555	1 161	1 264	1 008	817		abzgl. Zinsausgaben (17a)
846	667	869	630	1 130	1 267	1 100	868		abzgl. Zinsausgaben und Gebühren (17b)
39	- 113	380	60	485	394	- 377	114		Gesamteinnahmen (18)
									darunter:
- 103	- 73	- 86	- 59	- 215	- 309	- 660	- 197		Steuerliche Einnahmen ⁶⁾ (19)
- 84	- 65	9	- 76	31	- 4	- 92	- 51		Gebühren (20)
200	- 164	304	85	537	703	540	308		Zuweisungen vom Bund ⁷⁾ (21)
290	156	675	275	937	467	3	395		Korrigierte Gesamteinnahmen ⁵⁾ (22)
374	222	666	351	906	471	95	445		abzgl. Gebühren (22a)
455	55	571	450	1 346	13 151	403	822		Schulden am Jahresende (23)
- 0,92	- 0,21	- 0,28	- 0,14	- 0,21	- 0,89	- 0,11	- 0,31		Rechnerische Durchschnittsverzinsung (in %) ⁸⁾ (24)
0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		Steuer- beziehungsweise Hebesätze
0,5	3,6	4,6	1,4	0,0	0,0	0,0	3,1		Grundwerbsteuer (in %) ²⁵⁾ (25)
- 0,9	6,4	2,3	2,0	0,0	- 9,0	0,0	- 2,8		Grundsteuer B (in %) ⁹⁾ (26)
									Gewerbsteuer (in %) ⁹⁾ (27)

gungsleistungen im Beitrittsgebiet. **4** Einschl. Beihilfen und AAÜG-Zahlungen. **5** Ohne finanzielle Transaktionen und Länderfinanzausgleichszahlungen der Zahlerrländer. Die Abrechnung des Länderfinanzausgleichs ist auf der Einnahmenseite umgesetzt. **6** Steuern und Kompensation für die Kraftfahrzeugsteuer; Länder-

finanzausgleich und allgemeine Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) gemäß vorläufiger Abrechnung. **7** Ohne allgemeine BEZ und Kompensation für die Kraftfahrzeugsteuer. **8** Zinsausgaben in % des Schuldenstandes zum Ende des Vorjahres. **9** Aufkommensgewichtete kommunale Durchschnittshebesätze.

Zinsbelastung der einzelnen Länder (einschl. Gemeinden) 2020^{*)}

€ je Einwohner/in



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.
 *) Angaben der Finanzstatistik. **1** Zinsausgaben abzgl. Zins-einnahmen. **2** Einwohnergewichteter Mittelwert aller Länder und Gemeinden.

Deutsche Bundesbank

Zu ausgewählten Ausgaben- und Einnahmenkategorien

Transfers an Unternehmen aufgrund der Corona-Hilfen stark erhöht, aber uneinheitliche Verbuchung

Die von Ländern und Gemeinden geleisteten laufenden Transfers an Unternehmen stiegen im Länderaggregat um 200 € pro Kopf (siehe Tabelle auf S. 26 f., Ziffer 15). Dies lag vor allem an bundesfinanzierten Corona-Hilfen, die über die Länderhaushalte geleitet wurden. Darunter fallen auch Zahlungen an Krankenhäuser, bei denen Betten pandemiebedingt leer standen. Dabei verzeichneten die meisten Länder einen relativ kräftigen Zuwachs. Die pro Kopf mit Abstand höchsten Transfers an Unternehmen flossen in Hamburg, gefolgt von Berlin und Brandenburg. Die geringsten Werte wiesen Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen aus. Diese und auch sehr niedrige Werte in anderen Ländern gründen allerdings auf abweichenden Verbuchungen durchgeleiteter Corona-Hilfen. So stagnierte in Rheinland-Pfalz diese Kategorie, weil bundesfinanzierte Hilfen von 150 € pro Kopf als Vermögensübertragungen ohne Inves-

titionsbindung und gut 110 € pro Kopf als Transfers an soziale Einrichtungen klassifiziert wurden. Auch in Nordrhein-Westfalen stiegen die Zuschüsse nur relativ schwach. Die bundesfinanzierten Corona-Hilfen von 360 € pro Kopf wurden dort im laufenden Sachaufwand erfasst. Entsprechend wies Nordrhein-Westfalen dann auch den höchsten einwohnerbezogenen Sachaufwand unter den Flächenländern aus. Diese Unterschiede in der Verbuchung der Corona-Hilfen sind angesichts eines bundesweit einheitlichen Gruppierungsplanes fragwürdig und höhlen die Aussagekraft des Datenmaterials aus.

Die Transfers an private Haushalte (siehe Tabelle auf S. 22 f., Ziffer 14) bestehen insbesondere aus Sozialleistungen. Sie nahmen im Länderaggregat deutlich zu, variierten aber ebenfalls stark zwischen den Ländern. Am geringsten waren die Pro-Kopf-Ausgaben in Baden-Württemberg und im Saarland, am höchsten in Bremen und Nordrhein-Westfalen. Die Daten bilden dabei nicht die Nettobelastung der Länder ab. Der Bund kompensiert die Länder und Gemeinden teilweise für verschiedene Sozialleistungen wie etwa die Unterkunftskosten für Arbeitslosengeld II-Beziehende. Im Zuge des Konjunkturpakets vom Sommer 2020 erhöhte der Bund seinen Anteil an den Unterkunftskosten dauerhaft von zuvor insgesamt 49 % auf 74 %. Bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung erstattet der Bund sogar die gesamten Transferleistungen. Somit hängt die Nettobelastung eines Landes auch davon ab, welches Gewicht diese bezuschussten Sozialleistungen an den gesamten Sozialleistungen haben.

Transfers an private Haushalte mit hoher Spannweite, aber zum Teil vom Bund erstattet

Die Gebühreneinnahmen sanken bundesweit um 50 € pro Kopf (siehe Tabelle auf S. 26 f., Ziffer 19). Eine wichtige Ursache war, dass im Jahresverlauf zahlreiche gebührenpflichtige Einrichtungen geschlossen waren und Monatsbeiträge erlassen wurden.

Rückläufige Gebühreneinnahmen infolge geschlossener Einrichtungen

Zum Länderfinanzausgleich im Jahr 2020

Neuer bundesstaatlicher Finanzausgleich ...

Im vergangenen Jahr ersetzte der neue Finanzausgleich den Länderfinanzausgleich im engeren Sinne.¹¹⁾ Der Bund entlastete die Länder dabei etwas: Einerseits erhöhte er seine Ausgleichszahlungen und trat Umsatzsteuermitel ab. Andererseits liefen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (So-BEZ) für die neuen Länder und die Ausgleichsmittel für 2006 abgeschaffte Gemeinschaftsaufgaben aus.

... verringert Finanzkraftunterschiede weiterhin erheblich, ...

Die unterschiedliche Finanzkraft der Länder wird im neuen System über Zu- und Abschläge bei der Umsatzsteuerverteilung angeglichen (und nicht mehr über direkte Zahlungen der Länder untereinander).¹²⁾ Dieser horizontale Finanzausgleich hatte 2020 ein Volumen von knapp 15 Mrd €. Die Spannweite der Finanzkraft¹³⁾ reduzierte sich hierdurch um annähernd zwei Drittel von 50 Prozentpunkten auf rund 20 Prozentpunkte. Länder, die nach diesem Ausgleich noch als leistungsschwach gelten, erhalten weitere finanzkraftabhängige BEZ. Im vergangenen Jahr beliefen sich diese zusammen auf 8 Mrd €. Damit nahm die Spannweite der Finanzkraft noch einmal fast um die Hälfte auf 10 Prozentpunkte ab. Teilweise änderte sich auch die Reihenfolge der Finanzkraft unter den Ländern, etwa durch die BEZ bei besonders geringer Gemeindefinanzkraft.

... aber Unterschiede verbleiben

Im Ergebnis unterschieden sich die erzielten steuerlichen Einnahmen im Jahr 2020 aber weiter deutlich (Spannweite von 560 € unter den Flächenländern und 1 900 € einschl. Stadtstaaten, siehe auch Tabelle auf S. 22 f., Ziffer 19). Dies liegt regelbedingt zum Ersten an dem nicht vollständigen Finanzausgleich. Zum Zweiten spielt eine Rolle, dass die Gemeindesteuern nicht vollständig in den Finanzausgleich einbezogen werden. Zum Dritten werden im Finanzausgleich Sonderbedarfe berücksichtigt, insbesondere für die Stadtstaaten. Und zum Vierten unterscheiden sich teils die Sätze bei den Länder- und Gemeindesteuern.

Bei der Finanzkraft übertraf Hessen den Vergleichswert der Flächenländer am deutlichsten um 5½ %. Dies ging aber teilweise auf einen überdurchschnittlichen Grunderwerbsteuersatz und relativ hohe Hebesätze der Gemeindesteuern zurück. Darum bereinigt¹⁴⁾ übertraf Bayerns Finanzkraft den hessischen Wert noch um 2½ Prozentpunkte. In Brandenburg blieben die tatsächlich erzielten steuerlichen Einnahmen 6 % unter dem Vergleichswert der Flächenländer. Dazu trugen nicht zuletzt relativ niedrige Hebesätze der kommunalen Realsteuern bei. Wieder darum bereinigt, betrug der Rückstand dagegen nur 1%. In der diesbezüglichen Abgrenzung belief sich die Spannweite der Länder von 97,7 % in Bremen bis 108 % in Bayern.¹⁵⁾

Spannweite in der Finanzkraft rund 10 Prozent

Zu den Schuldenbremsen der Länder im Jahr 2020

Länder-Schuldenbremsen unterschiedlich ausgestaltet

Seit dem Jahr 2020 müssen die Länder die Vorgaben des Grundgesetzes zur Schuldenbremse vollumfänglich wahren. Zuvor hatten alle 16 Länder die Vorgaben in landesrechtliche Bestimmungen umgesetzt. 12 Länder verankerten die

Umsetzung in Landesrecht in allen Ländern, aber nicht durchgehend in der Landesverfassung

¹¹ Vgl.: Bundesministerium der Finanzen (2021a).

¹² Um die Finanzkraft zu berechnen, werden die Steuereinnahmen der Gemeindeebene zu drei Vierteln einbezogen (zuvor 64 %). Dabei wird um unterschiedliche Hebesätze der Grund- und Gewerbesteuern bereinigt. Bereinigt wird auch um unterschiedliche Sätze bei der Grunderwerbsteuer der Länder. Die Stadtstaaten sind wie zuvor durch die Einwohnerveredelung begünstigt. Vgl. zu den Angaben für den Länderfinanzausgleich: Bundesministerium der Finanzen (2021b).

¹³ In der Abgrenzung des Finanzausgleichs wird die Finanzkraft gemessen als Finanzkraftmesszahl bezogen auf die jeweilige Ausgleichsmesszahl. Letztere umfasst die bundesdurchschnittliche Steuerkraft pro Einwohner/in, wobei höhere Einwohnergewichtungen vor allem bei der Berechnung der Finanzkraft von Stadtstaaten eingerechnet werden.

¹⁴ Mit den Daten der vorläufigen Abrechnung. Vgl.: Bundesministerium der Finanzen (2021b).

¹⁵ In die steuerlichen Einnahmen sowie die Finanzkraftmesszahl fließen in dieser Abgrenzung alle BEZ mit Ausnahme der So-BEZ für strukturelle Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland und für kleinere Länder ein. Die um abweichende Steuersätze bereinigten Werte sind in Relation zur Ausgleichsmesszahl (Bedarfsgröße) angegeben. Dabei bleiben die BEZ im Nenner ausgeblendet.

Schuldenbremse in ihrer Landesverfassung. Berlin, Nordrhein-Westfalen, das Saarland und Thüringen beschränkten sich auf gesetzliche Regelungen ohne Verfassungsrang. Diese lassen sich leichter anpassen als die Landesverfassung.¹⁶⁾

*Grundgesetz
schränkt Kredit-
finanzierung der
Länder sehr
weitgehend ein*

Die Schuldenbremse des Grundgesetzes untersagt eine Nettokreditaufnahme in den Kern- und Extrahaushalten der Länder (ohne ihre Gemeinden) sehr weitgehend. Kredite können allerdings erlaubt werden, um Finanzvermögen zu erwerben (finanzielle Transaktionen) und um konjunkturelle Haushaltsbelastungen zu überbrücken. Eine Ausnahmeklausel schafft zudem Kreditspielräume für Notlagen. Wird sie genutzt, ist zugleich ein Tilgungsplan für die Notlagenkredite mit angemessenem Zeithorizont zu verabschieden.

*Landes-
spezifische
Regelungen
zur Konjunktur-
bereinigung*

Die Länder gestalteten ihre Schuldenbremsen landesspezifisch aus (siehe Übersicht auf S. 40 ff.). Unterschiede zeigen sich insbesondere bei der Konjunkturbereinigung. Die Länder nutzen dazu verschiedene Ansätze. Teils greifen sie wie der Bund auf ein gesamtwirtschaftliches Potenzialverfahren zurück. Teils knüpfen die Verfahren am Steuertrend oder dem Steuerniveau der letzten Jahre an.¹⁷⁾ Einzig Bayern sieht generell keine Konjunkturbereinigung vor.

*Unterschied-
licher Umgang
mit finanziellen
Transaktionen*

Auch finanzielle Transaktionen werden unterschiedlich behandelt. Die meisten Länder klammern sie aus ihrer Schuldenbremse aus. Das heißt, sie dürfen den Erwerb von Finanzvermögen kreditfinanzieren. Unter Finanzvermögen fallen dabei etwa rentierliche Kapitaleinlagen bei öffentlichen Unternehmen. Mitunter werden jedoch auch Verlustausgleiche etwa für Verkehrsbetriebe als Kapitaleinlagen verbucht. Letzteres entspricht allerdings nicht der Zielsetzung der Schuldenbremse. Wie die meisten ostdeutschen Länder verzichten Bayern und Nordrhein-Westfalen darauf, finanzielle Transaktionen gesondert zu behandeln. Einerseits können sie Finanzvermögen dann nicht über Kredite erwerben. Andererseits können sie Haushaltslücken stopfen, indem sie Finanzvermögen ver-

äußern: Diese Einnahmen werden dann für die Schuldenbremse nicht herausgerechnet.

Bei den Ausnahmen für Notlagen gehen die Länder recht einheitlich vor. Alle haben eine solche Ausnahmeklausel in ihrer Schuldenbremse. Diese Klauseln orientieren sich recht eng an den Maßgaben des Grundgesetzes. Unterschiede bestehen allerdings bei den erforderlichen parlamentarischen Mehrheiten für die Aktivierung und den Tilgungszeiträumen für Notlagenkredite. Die Tilgung muss teilweise in wenigen Jahren erfolgen, teils kann sie sehr lang gestreckt werden.

*Ausnahme-
klauseln ähnlich,
Tilgungszeit-
räume unter-
schiedlich*

Die Schuldenbremsen im Jahr 2020

Im Jahr 2020 aktivierten der Bund und alle Länder die Ausnahmeklauseln ihrer Schuldenbremsen. Die Länder nutzten die Klausel aber sehr unterschiedlich. Gründe waren insbesondere Unterschiede in den Schuldenbremsen, den finanziellen Ausgangslagen, den fiskalischen Reaktionen auf die Pandemie und der Reservebildung für kommende Jahre. Ein umfassender Überblick liegt jedoch bislang nicht vor. Um diese Lücke zumindest teilweise zu schließen, wurden die Länder für diesen Aufsatz nach verschiedenen Haushaltsinformationen gefragt.

*Anfrage an
Länder zu Haus-
haltsergebnissen
und Schulden-
bremsen*

Im Folgenden werden die vorhandenen Informationen weiter eingeordnet. Hierzu wird zunächst eine Art fiktives Referenzszenario für das Länderaggregat vorgestellt. Dieses berücksichtigt noch keine länderspezifischen Ausgestaltungen, sondern basiert auf einer stilisierten, einheitlichen Schuldenbremse für die Ländergesamtheit.

*Fiktives Refe-
renzszenario
einer Schulden-
bremse für die
Ländergesamtheit*

Das Referenzszenario setzt einheitlich am Defizit der Kern- und Extrahaushalte der Ländergesamtheit an (34 Mrd €, darunter ein Über-

¹⁶ Zudem können die Landesverfassungsgerichte so nicht zu der Frage angerufen werden, ob ein Haushaltsgesetz die Landesschuldenbremse wahrt.

¹⁷ Vgl. ausführlich zu den unterschiedlichen Konjunkturbereinigungsverfahren der Länder: Deutsche Bundesbank (2017).

Länderhaushalte 2020 im Lichte der Schuldenbremsen: Vom Finanzierungssaldo zu den Notlagenkrediten^{*)}

Position	1 Finanzierungssaldo Kern- und Extrahaushalte ¹⁾	2 Finanzielle Transaktionen Kern- und Extrahaushalte ¹⁾	3 Konjunkturkomponente (Bundesbank/ Haushaltsverfahren ²⁾)	4 Schuldenbremsen-naher struktureller Saldo ³⁾ = 1-2-3	5 Notlagenkredite ²⁾	6 Nachrichtlich: Schuldenbremsen-naher struktureller Saldo abzgl. Notlagenkredite	7 Tilgungszeitraum der Notlagenkredite aus 2020 in Jahren ⁵⁾
Bundesbank-Referenzszenario	in Mrd € - 34,2	- 3,9	- 11,7	- 18,6	- 48,8	30,2	.
Bundesbank-Referenzszenario	in € je Einwohner/in - 412	- 47	- 141	- 224	- 587	363	.
Referenzszenario ⁴⁾ darin eingerechnet:	- 412	- 27	- 152	- 233	- 587	354	5) 31
Baden-Württemberg	- 397	- 10	- 322	- 65	- 649	583	25
Bayern	- 509	-	-	- 509	- 549	40	20
Brandenburg	- 531	5	6) - 382	- 154	6) - 244	90	30
Hessen	- 465	- 119	- 200	- 146	- 437	291	30
Mecklenburg-Vorpommern	- 293	-	-	- 293	- 1 771	1 477	20
Niedersachsen	- 163	- 40	- 178	55	- 455	510	25
Nordrhein-Westfalen	- 433	-	-	- 433	- 626	193	50
Rheinland-Pfalz	- 197	- 43	- 294	139	- 41	181	20
Saarland	91	- 86	- 202	379	-	-	-
Sachsen	- 757	-	-	- 757	- 432	- 325	6
Sachsen-Anhalt	- 367	-	- 319	- 48	- 37	- 11	1
Schleswig-Holstein	- 403	- 99	- 243	- 61	- 1 770	1 709	38
Thüringen	- 317	-	- 239	- 78	- 327	249	8
Berlin	- 443	- 102	- 618	277	7) - 1 375	1 652	27
Bremen	- 400	113	- 544	31	-	-	-
Hamburg	- 543	- 128	304	- 719	- 233	- 485	20

* Hilfsrechnung der Bundesbank. 1 Quelle: Vierteljahresergebnisse des Statistischen Bundesamtes, eigene Zusetzungen. 2 Quelle: Finanzministerien der Länder, Notlagenkredite ggf. ergänzt um Kreditaufnahmen von oder für Corona-Sondervermögen. 3 Ohne Korrektur um Einmaleffekte. 4 Finanzierungssaldo der Kern- und Extrahaushalte der Länder, korrigiert um finanzielle Transaktionen gemäß Finanzstatistik (soweit eine Bereinigung in dem jeweiligen Land nicht generell unterbleibt) und Konjunkturreffekte gemäß Landesangabe. 5 Der Gesamtwert des Tilgungszeitraums ist mit den jeweiligen Schuldenanteilen der Länder gewichtet. 6 Quelle: Haushaltsentwurf Brandenburg 2022. 7 Vorläufiger Wert. Auf der Basis des Haushaltsgesetzes ergibt sich ein Wert von 1 990 € pro Einwohner/in.

Deutsche Bundesbank

Referenzszenario: Aggregiertes Defizit der Länder und ihrer Extrahaushalte von 34 Mrd €

schuss von 7 ½ Mrd € bei den Extrahaushalten). Alle Extrahaushalte mit ihren Defiziten in die Schuldenbremse einzubeziehen, ist naheliegend. Denn in diesem Fall wirkt die Schuldenbremse umfassend für die Finanzen der jeweiligen Einheit, und das Prinzip der Jährlichkeit des Haushalts wird dabei gewahrt.¹⁸⁾ Tatsächlich erfassen die Schuldenbremsen der Länder die Extrahaushalte aber nicht einheitlich. Vor allem vorfinanzierte Extrahaushalte sind häufig nicht einbezogen.

Referenzszenario: Schuldenbremsen-nahes strukturelles Defizit von 19 Mrd €

Im Rahmen der Schuldenbremse müssen die Länder im Normalfall ihren Haushalt mindestens ausgleichen, wobei sie finanzielle Transaktionen und Konjunkturreffekte ausklammern können. Abgesetzt vom Defizit werden deshalb im fiktiven Referenzszenario die insgesamt finanzstatistisch ausgewiesenen Nettolasten aus finanziellen Transaktionen (4 Mrd €) und der negative Konjunkturreinfluss für die Ländergesamtheit gemäß Bundesbankverfahren (12 Mrd €). Daraus ergibt sich ein fiktives Schulden-

bremsen-nahes strukturelles Defizit im Referenzszenario (19 Mrd €). Dies wäre auf Basis des Referenzszenarios auch der etwa zu erwartende Umfang von Notlagenkrediten, die auf Basis der Ausnahmeklausel aufzunehmen wären – soweit keine Reserven aus der Zeit vor der Krise eingesetzt werden.

Der Umfang der Notlagenkredite lag tatsächlich deutlich höher als das so berechnete Schuldenbremsen-nahes strukturelle Defizit von 19 Mrd €. So meldeten die Länder auf Anfrage oder in Haushaltsdokumenten, dass sie Notlagenkredite von 49 Mrd € aufgenommen haben (unter Einrechnen tilgungspflichtiger Kredite von Co-

Gemeldete Notlagenkredite mit 49 Mrd € weit aus höher

¹⁸ Nicht im Sinne der Schuldenbremse wäre es, Extrahaushalte mit eigener Kreditemächtigung nicht in der Schuldenbremse zu berücksichtigen. Ebenfalls nicht mit ihrer Intention vereinbar wäre es, aus Notlagenkrediten des Kernhaushalts Reserven in Extrahaushalten zu bilden und diese dann für andere Zwecke als die Krisenbewältigung zu nutzen. Die Gemeinden bleiben bei dieser Betrachtung ausgeklammert, weil sie eigenen Verschuldungsregeln unterliegen.

Zu den Reservebeständen der einzelnen Länder

Die Kreditaufnahmen der Länder insgesamt gingen im letzten Jahr über den laufenden Finanzierungsbedarf durch Defizite hinaus. Offenbar wurden per saldo Reserven nicht aufgelöst, sondern aufgestockt. Haushaltsrechnungen für 2020, die darüber genaueren Aufschluss geben, liegen aber erst von wenigen Ländern vor. Für diesen Bericht wurden die Länder daher auch nach Reservebeständen zum Jahresende 2020 gefragt. Im Blickpunkt standen dabei nicht nur neue Reserven, die im Zuge der Coronakrise gebildet wurden. Gefragt wurde auch nach verschiedenen Reserven, die bereits zuvor bestanden und in der Notlage im Jahr 2020 möglicherweise nur zum Teil eingesetzt wurden. Der Überblick ist nicht vollständig, weil teils Meldungen fehlen. Wünschenswert wäre, dass alle Länder über ihre Reserven zeitnah, standardisiert und umfassend berichten. Hier wäre der Stabilitätsrat als zentrales Haushaltsüberwachungsorgan gefordert, solche Berichte einzufordern und Überichten bereitzustellen.

Aus den Rückmeldungen der Länder ergibt sich folgendes Bild:

- Die gemeldeten allgemeinen Rücklagen beziehungsweise Mittel, die aus vorjährigen Überschüssen mobilisiert werden können, belaufen sich auf 16 Mrd €. Dabei fehlen noch Angaben der traditionell reservestarken Länder Bayern und Baden-Württemberg. Bevölkerungsbezogen besonders hoch ist die Rücklage in Berlin, wo 2020 offenbar der gesamte gemeldete Bestand von 5½ Mrd € kreditfinanziert neu gebildet wurde.
- Darüber hinaus wurden kreditfinanzierte Überschüsse von Corona-Sondervermögen von 11 Mrd € gemeldet (v. a.

Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen). Diese Mittel stehen planmäßig für weitere krisenbedingte Aufgaben bereit (u. a. zum Ausgleich von Steuerausfällen).

- Weitere Reserven von fast 9 Mrd € entfallen auf vorfinanzierte Extrahaushalte für Investitionen. Dabei fehlt die Rückmeldung aus Brandenburg, das 2019 noch eine solche Reserve von 1 Mrd € angelegt hatte.
- Umfangreich (und coronaunabhängig) ist die Pensionsvorsorge. Hier werden für Belastungen durch Beamtenversorgung Reserven gebildet, die vor allem in den alten Ländern sehr umfangreich ausfallen. Der Vorsorgebestand erreichte insgesamt 45 Mrd €, bei großen Unterschieden zwischen den Ländern. Er wurde im letzten Jahr um 2½ Mrd € aufgestockt.

Ausweislich von Haushaltsdokumenten befüllten einige Länder auch andere Rücklagen (z. B. allein Schleswig-Holstein 5½ Mrd €).

rona-Extrahaushalten). Die möglichen Ursachen für den weit höheren Wert sind vielfältig.

Große Abweichungen in der Summe weder durch Konjunkturbereinigung ...

Unterschiede können aus der Konjunkturbereinigung resultieren. Im Länderaggregat kann dies die deutliche Überschreitung aber nicht erklären. Die Konjunkturkomponenten, welche die einzelnen Länder für ihre Schuldenbremsen meldeten, gehen zwar (pro Kopf) weit auseinander. Der aggregierte Wert aus den Länderangaben lag mit 13 Mrd € aber sehr nahe an der Bundesbank-Schätzung für alle Länder (12 Mrd €).

... noch durch finanzielle Transaktionen zu erklären

Bei den finanziellen Transaktionen weichen die länderspezifischen Regelungen ebenfalls vom Referenzszenario ab. Die Einzelheiten der Regelungen lassen sich mit den Daten der Finanzstatistik kaum nachbilden. Würden die finanzstatistisch ausgewiesenen finanziellen Transaktionen nur für die Länder bereinigt, die finanzielle Transaktionen generell neutralisieren, ließe sich auch nicht erklären, wieso die Notlagenkreditaufnahme das Schuldenbremsen-nahe strukturelle Defizit so stark überschreitet. Insgesamt würden so Lasten aus finanziellen Transaktionen von 2 Mrd € ausgeklammert. Im Referenzszenario wurde ein Wert von 4 Mrd € abgesetzt.

Ausschlaggebend für höhere Notlagenkredite: Anlegen von Reserven

Insgesamt erklären Abweichungen bei den Regeln zu Konjunkturbereinigung und finanziellen Transaktionen also nicht, warum so viel mehr Notlagenkredite aufgenommen wurden als überschlägig im Referenzszenario hergeleitet. Ausschlaggebend war hierfür, dass Länder mit Notlagenkrediten nicht nur laufende Defizite finanzierten. Vielmehr wurden auch umfangreiche Reserven gebildet. So wurden etwa Rücklagen in den Kernhaushalten befüllt oder Extrahaushalte, die nicht in die Schuldenbremse einbezogen sind, mit Kreditaufnahmen vorfinanziert.

Länderweise Betrachtung zeigt große Unterschiede auf

Um dies länderweise näher zu beleuchten, werden nun ähnliche Gegenüberstellungen für die einzelnen Länder vorgenommen. Dabei werden wiederum tatsächlich aufgenommene Notlagenkredite mit länderspezifischen Schulden-

bremsen-nahen strukturellen Defiziten verglichen (siehe Tabelle auf S. 31, Spalten 4 und 5). Es werden dabei wie im Referenzszenario oben die Defizite von Kernhaushalten und Extrahaushalten der einzelnen Länder zugrunde gelegt.¹⁹⁾ Um die Schuldenbremsen-nahen Werte zu ermitteln, werden nunmehr aber die konkret von den jeweiligen Ländern gemeldeten Konjunkturkomponenten abgesetzt. Die finanziellen Transaktionen gemäß den finanzstatistischen Daten des Statistischen Bundesamtes werden nur begrenzt korrigiert: Bei den Ländern, die diese Transaktionen grundsätzlich nicht ausklammern, entfällt die Bereinigung hierum ganz. Abweichungen aufgrund unterschiedlicher Ansätze in diesen Kategorien bleiben so relativ eng begrenzt.

Bei den Konjunkturkomponenten verzeichneten die Länder im Schnitt eine Belastung von 150 € pro Kopf.²⁰⁾ Im Einzelnen unterscheiden sich die Werte aber erheblich:

- Das Hamburger Verfahren führte sogar zu einem recht hohen positiven Konjunkturreffekt von 300 € pro Kopf: Ausschlaggebend war, dass im Sinne der Hamburger kaufmännischen Buchführung auch nicht kassenwirksame Vorgänge in die Konjunkturkomponente eingerechnet wurden. So löste Hamburg hohe Rückstellungen auf, was im Rahmen des Verfahrens als Konjunkturlastung erfasst wird.²¹⁾

Unterschiede in Konjunkturkomponenten

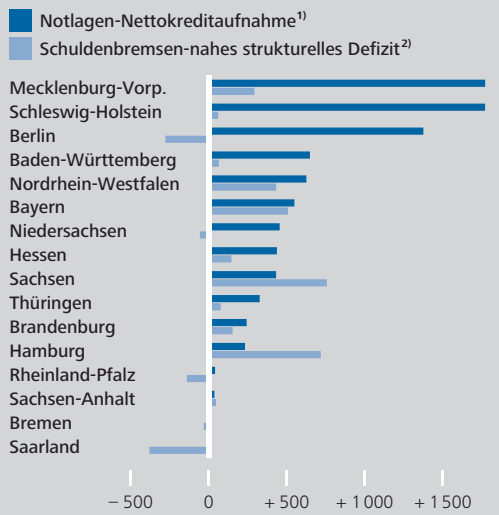
¹⁹ Wie oben beschrieben können die Extrahaushalte unterschiedlich in den tatsächlichen Schuldenbremsen berücksichtigt sein. Sie werden hier aber dennoch mitberücksichtigt. Zum einen liegen hinreichend differenzierte Informationen nicht vor. Zum anderen kann so insbesondere eine Reservebildung in Extrahaushalten besser mit abgegriffen werden.

²⁰ Der Referenzwert basierend auf dem Schätzverfahren der Bundesbank ergibt ebenfalls eine Konjunkturlast von 140 € pro Kopf. Würde hingegen das Bundes-Verfahren (Produktionslückenschätzung vom Frühjahr mit der Budgetsemielastizität der Konsolidierungshilfsländer) zugrunde gelegt werden, ergäbe sich eine Konjunkturlast von 260 € pro Kopf.

²¹ Die Rückstellungen in Hamburg waren in Vorjahren für geschätzte Erstattungsansprüche bei Vorauszahlungen von Gewinnsteuern gebildet worden. Die coronabedingt rückläufigen Vorauszahlungen reduzierten den Bedarf für solche Vorsorge jedoch. In der Folge konnten die Rückstellungen deutlich verringert werden.

Notlagen-Nettokreditaufnahme und Schuldenbremsen-nahe strukturelle Defizite der Länder 2020

€ je Einwohner/in



Quellen: Statistisches Bundesamt, Angaben der Finanzministerien der Länder und eigene Berechnungen. **1** Überschreitung der Regelgrenze der landesindividuellen Schuldenbremse gemäß Landesangabe, ggf. ergänzt um weitere nicht konjunkturbedingte Kreditaufnahmen mit Tilgungsplan. **2** Finanzierungssaldo der Kern- und Extrahaushalte der Länder, korrigiert um finanzielle Transaktionen gemäß Finanzstatistik (soweit eine Bereinigung in dem jeweiligen Land nicht generell unterbleibt) und Konjunkturreffekte gemäß Landesangabe.

Deutsche Bundesbank

- Bayern verzichtete generell auf eine Konjunkturbereinigung, Nordrhein-Westfalen ausnahmsweise. Der Bedarf an Notlagenkrediten fiel insoweit in beiden Ländern umfangreicher aus.²²⁾
- Die restriktiven Steuerniveauverfahren von Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern errechneten ebenfalls keine kreditwürdige Konjunkturlastung.²³⁾
- Niedersachsen kappte die Konjunkturlast bei 180 € pro Kopf entsprechend seiner gesetzlichen Vorgabe.
- Brandenburg errechnete sich unter den Flächenländern mit 380 € pro Kopf die höchste Last.
- Mit 620 € pro Kopf noch deutlich höher war sie im Stadtstaat Berlin. Hier wirkte sich auch aus, dass Berlins Bevölkerung im Finanzausgleich um 35 % höher gewichtet wird und

bei Stadtstaaten die Konjunkturreffekte der Gemeindeebene einbezogen sind.

Die berücksichtigten Lasten aus finanziellen Transaktionen weichen zwischen den Ländern weniger stark ab als die Konjunkturreffekte (siehe Tabelle auf S. 31, Spalte 2).

Unterschiede bei finanziellen Transaktionen

Im Ergebnis zeigt sich, dass bei zahlreichen Ländern die tatsächlich aufgenommenen Notlagenkredite die fiktiven Schuldenbremsen-nahen strukturellen Defizite stark übersteigen (siehe nebenstehendes Schaubild und Tabelle auf S. 31, Spalte 6). Dies ist – wie oben beschrieben – ein Anhaltspunkt dafür, dass aus Notlagenkrediten Reserven gebildet wurden. Wenn umgekehrt das Schuldenbremsen-nahe strukturelle Defizit die Notlagenkredite übersteigt, ist dies eine Indikation dafür, dass Defizite aus zuvor angelegten Reserven gedeckt wurden. Auch bei dieser Differenzbetrachtung unterscheiden sich die Ergebnisse stark:

Hinweis auf umfangreiche Reservebildung

- In Bremen war die eingerechnete Konjunkturkomponente stark negativ. Im Ergebnis liegt der Schuldenbremsen-nahe strukturelle Saldo im Überschuss. Im Saarland war dieser Überschuss sogar noch erheblich höher. Passend dazu nahmen die beiden Länder im Haushaltsvollzug keine Notlagenkredite in Anspruch.
- Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz meldeten nur geringe Notlagenkredite. Auch hier waren die veranschlagten Konjunkturlasten überdurchschnittlich hoch. In Rheinland-Pfalz war zudem das unbereinigte Defizit relativ gering. In Sachsen-Anhalt bietet die Differenz-Rechnung keinen Anhaltspunkt dafür, dass mit Notlagenkrediten Reserven gebildet

²² Dafür müssen in folgenden Aufschwüngen keine konjunkturbedingten Überschüsse erwirtschaftet werden, wodurch dann mehr Spielräume verbleiben.

²³ Thüringens Steuerniveauverfahren wirkte im letzten Jahr weniger begrenzend: Der Referenzwert wird aus weniger Vorjahren gebildet und blendet die finanzkraftabhängigen Bundesergänzungszuweisungen aus. Letztere wurden 2020 stark ausgeweitet. Zudem gilt keine Mindest-Unterschreitung des Referenzwertes, um konjunkturbedingte Kredite aufnehmen zu können.

wurden. Für Rheinland-Pfalz betraf dies letztlich Extrahaushalte – allerdings in relativ moderatem Umfang.

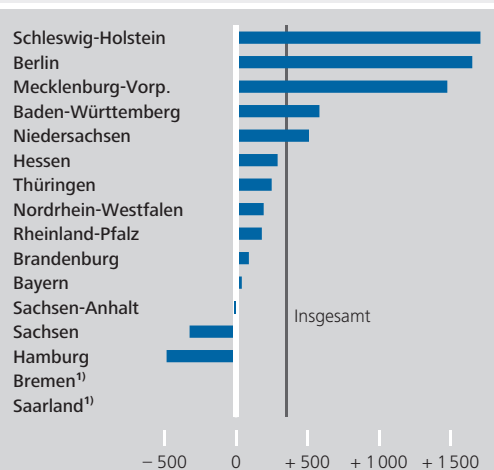
- Bayern und Nordrhein-Westfalen verzichteten auf das Herausrechnen von Konjunkturlasten. Dies erklärt für sich genommen einen höheren Bedarf an Notlagenkrediten. Bayerns Aufnahme von Notlagenkrediten blieb in etwa auf diesen Rahmen begrenzt und deutet damit nicht auf Reservebildung. Nordrhein-Westfalen finanzierte dagegen zusätzlich seinen Corona-Extrahaushalt teilweise vor, und die hier vorgenommene Differenzrechnung zeigt damit übereinstimmend eine begrenzte zusätzliche Reserve an.

- Sachsen stand durch sein restriktives Konjunkturbereinigungsverfahren ebenfalls vor einem erhöhten Bedarf an Notlagenkrediten. Um diesen einzudämmen, setzte Sachsen offenbar Reserven aus früheren Jahren ein. Auch in Hamburg fielen die Notlagenkredite deutlich niedriger aus als das Schuldenbremsen-nahe strukturelle Defizit.

- Die höchsten Notlagenkredite meldeten Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern (jeweils 1 770 € pro Kopf) und Berlin (1 375 € pro Kopf). Dabei hätte Berlin das Defizit einschließlich seiner Extrahaushalte offenbar ohne Notlagenkredite finanzieren können. Zumindest ist der Schuldenbremsen-nahe strukturelle Saldo positiv (aufgrund der ex post hohen Konjunkturlasten). Mithin scheint die Ausnahmeklausel per saldo allein zur Vorsorge genutzt worden zu sein.²⁴⁾ Mecklenburg-Vorpommern verzeichnete nicht zuletzt durch sein restriktives Konjunkturbereinigungsverfahren zwar ein Schuldenbremsen-nahe strukturelles Defizit. Die Notlagenkredite lagen aber noch weit höher (um 1 480 € pro Kopf). In Schleswig-Holstein lag die Überschreitung nochmals deutlich darüber (bei 1 710 € pro Kopf). Dies deutet auf besonders umfangreiche Reservebildungen.

Differenz von Notlagen-Nettokreditaufnahme^{*)} und Schuldenbremsen-nahem strukturellen Saldo^{**)} der Länder im Jahr 2020

€ je Einwohner/in



Quellen: Statistisches Bundesamt, Angaben der Finanzministerien der Länder und eigene Berechnungen. * Überschreitung der Regelgrenze der landesindividuellen Schuldenbremse gemäß Landesangabe, gegebenenfalls ergänzt um weitere nicht konjunkturbedingte Kreditaufnahmen mit Tilgungsplan. ** Finanzierungssaldo korrigiert um finanzielle Transaktionen der Kern- und Extrahaushalte der Länder gemäß Finanzstatistik (soweit eine Bereinigung in dem jeweiligen Land nicht generell unterbleibt) und Konjunkturreffekte gemäß Landesangabe. ¹ Keine Angabe, weil keine Notlagenkredite.

Deutsche Bundesbank

Es ist gut nachvollziehbar und unumstritten, dass die Länder im vergangenen Jahr auf ihre Ausnahmeklauseln zurückgriffen. Einen guten Teil der Notlagenkredite nutzten sie aber offenbar dazu, Reserven zu bilden. Dies erscheint zumindest dann nicht mit der Schuldenbremse vereinbar, wenn sie mit Notlagenkrediten im Endeffekt Maßnahmen finanzieren, die nicht der Krisenbekämpfung dienen. Es wäre daher folgerichtig, wenn fortbestehende Ermächtigungen für Notlagenkredite mit dem Ende der Notlage auslaufen.

Notlagenbezogene Kreditermächtigungen auf krisenbezogene Lasten beschränken

Breite Spannweite bei Tilgungspfaden

Die Schuldenbremse verlangt, dass die Länder für notlagenbedingte Kredite Tilgungspläne erstellen. Die Mittel für die Tilgung der Notlagenkredite sind im weiteren Verlauf innerhalb der

Tatsächliche Tilgungslasten noch nicht gut abschätzbar

²⁴ Das Berliner Haushaltsgesetz sah vor, dass mit den für das Haushaltsjahr 2020 nicht benötigten Krediten eine Rücklage zur Bewältigung der Notlage in den Folgejahren zu bilden ist.

Tilgungszeiträume der Notlagenkredite aus 2020



Quelle: Finanzministerien der Länder.
 Deutsche Bundesbank

regulären Grenzen der Schuldenbremsen zu erwirtschaften. Da vielfach noch weitere Notlagenkredite aufgenommen werden sollen, ist die mit der Tilgung verbundene Gesamtbelastung noch offen. Die offenbar umfangreiche Vorsorge aus Ausnahmekrediten erschwert es zusätzlich, die letztliche Last abzuschätzen.

Tilgungspläne zwischen den Ländern sehr unterschiedlich

Die bislang vorgelegten Tilgungspläne unterscheiden sich deutlich zwischen den Ländern. So reichen die Tilgungsfristen von derzeit einem Jahr in Sachsen-Anhalt bis zu 50 Jahren in Nordrhein-Westfalen (siehe Tabelle auf S. 31, Spalte 7 und oben stehendes Schaubild). Sowohl sehr kurze als auch sehr lange Tilgungszeiträume sind bedenklich. Bei kurzen Fristen können die jährlichen Tilgungslasten hoch ausfallen. Diese wären jedoch dann nicht zu anspruchsvoll, wenn Länder dafür Reserven einsetzen können. Bei sehr langen Tilgungsfristen wird es zunehmend wahrscheinlicher, dass vor erfolgter Tilgung bereits die nächste Notlage eintritt: Schulden können dann immer weiter kumulieren –

was die Schuldenbremse eigentlich verhindern soll.

Schlussbetrachtungen

Die Finanzpolitik konzentriert sich seit dem vergangenen Jahr maßgeblich darauf, die Corona-Krise und ihre Folgen zu bewältigen. Den größten Teil der finanziellen Lasten übernahm der Bund. Die Länder waren aber beispielsweise an verschiedenen Steuerentlastungen beteiligt und leisteten eigene Transfers für Unternehmen. Außerdem administrierten sie Maßnahmen des Bundes. Unter anderem flossen dessen gewichtige Unternehmenshilfen durch die Länderhaushalte. Zudem stabilisierten die Länder die Haushalte ihrer Gemeinden, indem sie gemeinsam mit dem Bund die erwarteten Mindereinnahmen aus der Gewerbesteuer kompensierten. Darüber hinaus leisteten sie weitere Hilfen etwa für Ausfälle bei kommunalen Gebühreneinnahmen. Insgesamt trugen die Länder im vergangenen Jahr deutlich dazu bei, die gesamtwirtschaftliche Lage zu stabilisieren.

Größte Corona-Lasten beim Bund, aber auch Länder mit Stützungsbeitrag

Zur wirtschaftlichen Stabilisierung in einer bundesweiten Krise sind Bund und Länder gefordert. Allerdings steht die zentrale Ebene in einer solchen Situation zunächst in der ersten Reihe. So wirken Maßnahmen über einzelne Länder hinaus, und es spricht viel für einheitliche Lösungen durch den Bund. Zudem ist der Bund in der besten Lage, sich kurzfristig auch größere Finanzvolumina am Kapitalmarkt kostengünstig und friktionsfrei zu beschaffen. Insofern erscheint es grundsätzlich sinnvoll, dass der Bund zumindest zunächst den Großteil der bundesgesetzlich beschlossenen Corona-Maßnahmen zahlt. Im weiteren Verlauf wäre zu prüfen, ob die verschiedenen Ebenen eine ausreichende Finanzausstattung haben oder ob sich Schief-lagen ergeben haben. Soll die Verteilung von Finanzmitteln zwischen Bund und Ländern dann angepasst werden, wären die Umsatzsteueranteile die im Grundgesetz dafür vorgesehene Stellschraube. Soweit der bestehende Finanzrahmen als nicht ausreichend angesehen wird,

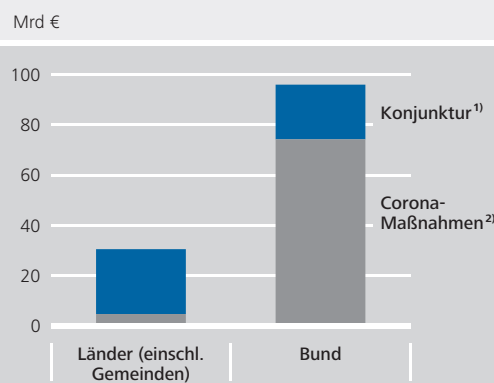
Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern gegebenenfalls nachjustieren und Kommunal-finanzen krisen-fest machen

können Bund und Länder die gemeinschaftlichen Steuern gemeinsam anpassen. Alternativ hat der Bund die Möglichkeit, unter besonderen Bedingungen eine bundesweite Ergänzungsabgabe wie den Solidaritätszuschlag zu erheben. Eine Zustimmung der Länder im Bundesrat ist dafür nicht erforderlich. Die Autonomie der Länder bei ihren Steuern beschränkt sich auf die weniger gewichtige Grunderwerbsteuer. Gleichzeitig sind die Länder grundsätzlich für ihre Kommunen verantwortlich. In der Krise half der Bund den Ländern ad hoc, ihre Gemeinden zu unterstützen. Die Coronakrise hat dabei aber einmal mehr gezeigt, dass die Gemeindefinanzierung reformbedürftig ist.²⁵⁾ Um kommunale Haushalte resilienter aufzustellen, erscheint eine grundlegende Reform wichtig.

Länder und Gemeinden insgesamt 2020 zwar mit hohem Defizit, aber ohne temporäre Corona-Lasten weiterhin im Plus

Die Schuldenbremse des Grundgesetzes erlaubt, konjunkturbedingte Lasten durch Verschuldung zu überbrücken. Darüber hinaus können für Krisen Ausnahmeklauseln genutzt werden. Ebenso wie der Bund machten im vergangenen Jahr alle Länder in ihren Haushaltsgesetzen oder in Extrahaushalten von solchen Ausnahmeklauseln Gebrauch. Hierdurch konnten sie auch nicht konjunkturbedingte Lasten infolge der Pandemie über neue Schulden finanzieren – insbesondere eigene diskretionäre Stützungsmaßnahmen. Im Ergebnis wiesen die Länder einschließlich ihrer Gemeinden für 2020 ein hohes Defizit von 32 Mrd € aus. Bereinigt um finanzielle Transaktionen, die konjunkturelle Belastung und temporäre Krisenmaßnahmen verzeichneten sie im Aggregat jedoch immer noch einen kleinen strukturellen Überschuss. Die grundlegende Lage dürfte tatsächlich sogar noch günstiger sein. Denn es dürften darüber hinaus Corona-Effekte vorübergehend belastet haben. Diese wurden hier nicht herausgerechnet und laufen im weiteren Verlauf aus. Die Länder- und Gemeindehaushalte waren 2020 folglich noch so aufgestellt, dass sie ohne temporäre Corona-Lasten insgesamt noch deutlich im Plus gelegen hätten.

Belastung der Gebietskörperschaften durch die Coronakrise im Jahr 2020



1 Veränderung des Konjunkturreffekts gemäß Konjunkturberichtigungsverfahren der Bundesbank, Datenstand der Frühjahrsprojektion 2021. **2** Nicht enthalten sind sonstige Corona-Effekte, die sich nicht größeren Corona-Maßnahmen zuordnen ließen.

Deutsche Bundesbank

Allerdings unterscheidet sich die Lage der einzelnen Länder weiter deutlich. Teils dürften auch strukturelle Haushaltslücken bestehen. Nicht zuletzt dürfte bereits im laufenden Jahr der grundlegende Haushaltskurs weiter gelockert worden sein. Ebenfalls zu berücksichtigen ist, dass aus den Notlagenkrediten Tilgungsverpflichtungen resultieren. Angesichts der weiter unsicheren Perspektiven ist daher Vorsicht ratsam, insbesondere hinsichtlich struktureller haushaltsbelastender Beschlüsse.

Vorsicht bei weiteren strukturell haushaltsbelastenden Beschlüssen

Zahlreiche Länder nutzten ihre Ausnahmeklauseln 2020 auch, um umfangreiche Reserven zu schaffen. Generell passt dies nicht gut zu einer jahresbezogenen Kreditgrenze. In jedem Fall sollten solche Reserven nur krisenbezogene Ausgaben finanzieren. Anderweitige Haushaltsspielräume sollten damit nicht geschaffen werden. Sonst würde die wesentliche Aufgabe der Schuldenbremse verfehlt, zukünftige Haushalte vor Lasten aus überhöhten Kreditaufnahmen zu schützen. Dies gilt auch für den Bund.

Schuldenbremse nicht durch ausnahmeklauselfinanzierte Reserven aushöhlen

Für das nächste Jahr wird allgemein erwartet, dass die Krise abklingt und die Wirtschaft wieder zumindest annähernd normal ausgelastet sein wird. Die aktuelle Gemeinschaftsdiagnose, von der die anstehende Projektion der Bundes-

Erwartetes Abklingen der Krise spricht gegen Einsatz von Ausnahmeklauseln 2022

25 Vgl.: Deutsche Bundesbank (2020b).

regierung in der Regel nur moderat abweicht, bekräftigt dieses Bild. Damit liegt es nahe, die Ausnahmeklauseln schon ab dem nächsten Jahr nicht mehr zu nutzen. Dies wird dadurch leichter, dass bereits vor der Krise aus Haushaltsüberschüssen Reserven gebildet wurden – innerhalb der regulären Schuldengrenze und nicht im Zusammenhang mit der Ausnahmeklausel. Diese ermöglichen es in vielen Fällen, nötige Haushaltsanpassungen ein Stück weit zeitlich zu strecken.

Stabilitätsrat sollte mehr Transparenz gewährleisten

Es ist weiterhin sehr schwierig, sich einen Überblick über die Handlungsbedarfe der einzelnen Länder zu verschaffen. Selbst die rückblickende Analyse für das Jahr 2020 ist eine Herausforderung: Dies gilt für Haushaltsentwicklungen, strukturelle Haushaltspositionen, Reservebestände und Tilgungsverpflichtungen. Wie schnell nach der Krise konsolidiert werden muss, hängt zudem von der landesspezifischen Ausgestaltung der Schuldenbremse ab – etwa von der jeweiligen Konjunkturbereinigung. Für eine effektive Haushaltsüberwachung sind geeignete Übersichten erforderlich. Das Datenmaterial zu den Länderergebnissen und -planungen sowie zum Handlungsbedarf müsste hierfür aussagekräftiger sein. Dem Stabilitätsrat

als zentraler Institution der Haushaltsüberwachung in Deutschland kommt hier eine besondere Rolle zu: Es wäre wichtig, dafür zu sorgen, dass eine stringente und aussagekräftige Datengrundlage zügig öffentlich vorliegt.²⁶⁾

Offenbar streben die Länder nicht an, ihre Finanzpolitik durch standardisierte Datenausweise vergleichbar zu machen. Das Grundgesetz räumt den Ländern aber ausdrücklich eine starke Stellung im Bundesstaat ein. Nicht zuletzt können sie eigene Politikschwerpunkte setzen, über deren konkrete Umsetzung entscheiden und zusammen mit ihren Kommunen eigenverantwortlich gute Lösungen finden. Dies gilt etwa in der Bildungspolitik, für eine klimaschonende Mobilitätswende im Nahverkehr oder bei der Digitalisierung. Auch um die Chancen des dezentralen Ansatzes zu nutzen und damit die Vorteile der föderalen Ordnung auszuspielen, wäre es wichtig, Haushaltsergebnisse und auch öffentliche Leistungsniveaus zwischen den Ländern anhand einer soliden Datenbasis vergleichen zu können.

Vorteile des Föderalismus stärken

²⁶ Vgl. auch: Deutsche Bundesbank (2019b) und Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats (2019).

■ Literaturverzeichnis

Bundesministerium der Finanzen (2021a), Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern im Jahr 2020, Monatsbericht, März 2021, S. 20–26.

Bundesministerium der Finanzen (2021b), Zusammenfassung der Abrechnungsergebnisse für die Jahre ab 2020, abrufbar unter: <https://www.bundesfinanzministerium.de>.

Deutsche Bundesbank (2021a), Perspektiven der deutschen Wirtschaft für die Jahre 2021 bis 2023, Monatsbericht, Juni 2021, S. 15–39.

Deutsche Bundesbank (2021b), Bundesschulden: Bei Zinsausgaben Agien periodengerecht verbuchen, Monatsbericht, Juni 2021, S. 49–54.

Deutsche Bundesbank (2020a), Zu den künftigen Anforderungen der landesspezifischen Schuldenbremsen an die Länderhaushalte, Monatsbericht, Oktober 2020, S. 104–108.

Deutsche Bundesbank (2020b), Reform der Kommunalfinanzen: Finanzierung krisenfest und stetig machen, Monatsbericht, Juli 2020, S. 10–11.

Deutsche Bundesbank (2019a), Schwierigkeiten bei der Analyse konsolidierter Daten, Monatsbericht, September 2019, S. 53–54.

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

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

Deutscher Gewerkschaftsbund (2020), Besoldungsreport 2020, Oktober 2020.

Statistisches Bundesamt (2021), Pressemitteilung Nr. 145 vom 25. März 2021.

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

Umsetzung der Schuldenbremse nach Artikel 109 III Grundgesetz in den Ländern *)

Länder	Rechtsgrundlagen	Begrenzte Haushaltsgröße	Abweichungen vom Verschuldungsverbot für:			Einbezug von Extrahaushalten	Kontrollkonto im Vollzug
			Konjunktur	Finanzielle Transaktionen	Notsituationen		
BW	Art. 84 LV § 18 LHO	–	Ja Bundesverfahren	Ja	Ja	Ja, sofern der folgende Schuldendienst aus dem Landeshaushalt erbracht wird oder künftig zu erbringen ist.	Ja Stand 31.12.2020: noch nicht final ermittelt
BY	Art. 82 LV und Art. 18 Abs. 1 S. 1 und 2 LHO	Haushaltsmäßige Nettokreditaufnahme	Nein Von der Option einer Konjunkturbereinigung wird kein Gebrauch gemacht.	Nein	Ja	Ja	Nein
BE	Gesetz zur landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse (BerlSchuldenbremseG) v. 25. Nov. 2019 i.V.m. §18 LHO	Strukturelle Nettokreditaufnahme gemäß Definition in §3 BerlSchuldenbremseG	Ja Bundesverfahren	Ja Verzicht auf Rückzahlung von Darlehen wird wie Einnahme aus Darlehensrückfluss behandelt; Gewährleistungen sind keine finanziellen Transaktionen.	Ja Benötigte Mehrheit: einfache Parlamentsmehrheit	Nein	Ja Stand 31.12.2020: 0 €
BB ¹⁾	Artikel 103 LV; §§ 18, 18a, 18b LHO	Nettokreditaufnahme	Ja angelehnt an Bundesverfahren mit Konjunkturkontrollkonto	Ja	Ja – Benötigte Mehrheit: einfache – Tilgungsplan: in angemessenem Zeitraum	Ja	Ja
HB	Art. 131a, 146 LV; §§ 18, 18a bis 18c, 118 LHO; Konjunkturbereinigungsverfahrenverordnung	Strukturelle Nettokreditaufnahme	Ja Konsolidierungshilfeverfahren	Ja	Ja	Ja, sofern eigene Kreditermächtigung besteht. Dies ist aktuell nicht der Fall.	Ja Stand 31.12.2020: 82 Mio €
HH	Art. 72 und 72a LV; § 27 LHO; Gesetz zur Strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg	Nettokreditaufnahme	Ja Steuertrendverfahren	Ja Darlehen nur bei gesicherter Rückzahlung; Keine Wertpapiere des Umlaufvermögens	Ja – Benötigte Mehrheit: Zweidrittel – Tilgungsplan: in angemessenem Zeitraum	Ja Alle Landesbetriebe, Sondervermögen und staatliche Hochschulen	Ja Stand 31.12.2020: + 4.812,8 Mio € (Konjunkturkomponente) – 877,4 Mio € (Notsituationsbedingte Vorbelastung) Veränderung gegenüber Ende 2019: + 560,1 Mio € (Konjunkturkomponente)

* Abkürzungen: BW – Baden-Württemberg, BY – Bayern, BE – Berlin, BB – Brandenburg, HB – Bremen, HH – Hamburg. 1 Eigene Auswertung.

noch: Umsetzung der Schuldenbremse nach Artikel 109 III Grundgesetz in den Ländern ^{*)}

Länder	Rechtsgrundlagen	Begrenzte Haushaltsgröße	Abweichungen vom Verschuldungsverbot für:			Einbezug von Extrahaushalten	Kontrollkonto im Vollzug
			Konjunktur	Finanzielle Transaktionen	Notsituationen		
HE	Art. 141 LV; AG von Artikel 141	Strukturelle Nettokreditaufnahme	Ja Angelehnt an Bundesverfahren mit Kontrollkonto	Ja zusätzlich: Verzicht auf Darlehensrückzahlungen wie Einnahme aus Darlehensrückflüssen	Ja	Nein	Ja Stand 31.12.2020: 1.938,3 Mio € Veränderung gegenüber Ende 2019: 437,4 Mio €
MV	Art. 65 LV; § 18 LHO; Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens „Konjunkturausgleichsrücklage des Landes Mecklenburg-Vorpommern“	Nettokreditaufnahme	Ja Steuerniveauverfahren	Nein	Ja	Nein	Nein
NI	Art. 71 LV; § 18 a–f LHO	Nettokreditaufnahme	Ja Angelehnt an Konsolidierungsverfahren	Ja Ausgenommen sind Ausgaben und Einnahmen aus Vergabe und Rückfluss von Darlehen	Ja Benötigte Mehrheit: – Kreditaufnahme bis 0,5 % des Haushaltsvolumens: einfache Mehrheit – über 0,5 % des Haushaltsvolumens: Zweidrittel Mehrheit – Tilgung innerhalb eines angemessenen Zeitraums	Ja, sofern eigene Kreditermächtigung besteht. Dies ist aktuell nicht der Fall. Zudem sofern der folgende Schuldendienst aus dem Landeshaushalt erbracht wird oder künftig zu erbringen ist.	Ja Stand 31.12.2020: 0 € Veränderung gegenüber Ende 2019: 0 €
NW	§§ 18 bis 18h LHO	Kreditaufnahme	Ja Stabilitätsratverfahren	Nein	Ja	Nein Kreditaufnahmen durch Sondervermögen des Landes sind ausgeschlossen. Am 31. Dezember 2010 bestehende Kreditermächtigungen für bereits eingerichtete Sondervermögen bleiben hiervon unberührt.	Ja Stand 31.12.2020: 0 € Veränderung gegenüber Ende 2019: 0 €
RP	Art. 117 LV; AG zu Art. 117 der LV; LVO über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente; § 18 LHO	Strukturelle Nettokreditaufnahme	Ja Steuertrendverfahren	Ja Ohne Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen und ohne Inanspruchnahme aus Gewährleistungen	Ja – Benötigte Mehrheit: einfache Mehrheit – Landesregierung berichtet regelmäßig über die Höhe der Tilgungsleistungen und den noch ausstehenden Tilgungsbedarf; Tilgung erfolgt konjunkturgerecht	Nein, da grds. keine Kreditaufnahme im Sondervermögen möglich	Ja Stand 31.12.2020: 0 € Veränderung gegenüber Ende 2019: 0 €

* Abkürzungen: HE – Hessen, MV – Mecklenburg-Vorpommern, NI – Niedersachsen, NW – Nordrhein-Westfalen, RP – Rheinland-Pfalz.
 Deutsche Bundesbank

noch: Umsetzung der Schuldenbremse nach Artikel 109 III Grundgesetz in den Ländern *)

Länder	Rechtsgrundlagen	Begrenzte Haushaltsgröße	Abweichungen vom Verschuldungsverbot für:			Einbezug von Extrahaushalten	Kontrollkonto im Vollzug
			Konjunktur	Finanzielle Transaktionen	Notsituationen		
SL	Gesetz Nr. 1961 zur Umsetzung der Schuldenbremse und zur Haushaltsstabilisierung (HStabG) vom 10. April 2019	Finanzierungssaldo	Ja Stabilitätsratverfahren; VO zum Verfahren der Konjunkturbereinigung im Rahmen der landeseigenen Schuldenbremse (mit Zustimmung des Landtages)	Ja geregelt in § 1 Abs. 2 Nr. 2 und § 1 Abs. 3 Nr. 2 HStabG	Ja Benötigte Mehrheit: einfache Mehrheit des Landtages Tilgungsplan: Berichte an Landtag nach § 8 HStabG	Ja Einbeziehung struktureller Finanzierungssaldo der unselbständigen Extrahaushalte mit eigener Kreditermächtigung	Ja Verschiedene Kontrollkonten nach § 6 HStabG
SN	Art. 95 LV; § 18 LHO	Nettokreditaufnahme	Ja Steuerniveauverfahren (Tilgungshöchstdauer: 8 Jahre)	Nein	Ja – benötigte Mehrheit: Zweidrittel (absolut) – Tilgungsplan: Tilgung innerhalb von 8 Jahren	Ja Alle rechtlich unselbständigen Sondervermögen, insbesondere Corona-Bewältigungs-Fonds mit eigener Kreditermächtigung	Nein Aber gegebenenfalls Abrechnung nach Haushaltsjahr, Abweichungen sind spätestens im nächsten festzustellenden Haushaltsplan auszugleichen
ST	Art. 99 LV; § 18 LHO	Nettokreditaufnahme	Ja Konsolidierungshilfeverfahren nach Kompendium des Stabilitätsrates	Nein	Ja	Ja, Einbezug von Extrahaushalten mit eigener Kreditermächtigung	Nein Aber Abweichungen sind gemäß § 18 LHO im nächsten Haushaltsgesetz auszugleichen
SH	Artikel 61 LV; AG zu Artikel 61 LV i.V.m. LVO zur Konjunkturbereinigung	Nettokreditaufnahme	Ja Konsolidierungshilfeverfahren des Stabilitätsrats unter Berücksichtigung der Ausgaben für den kommunalen Finanzausgleich	Ja Gemäß § 4 AG zu Artikel 61 LV	Ja	Nein	Ja Stand 31.12.2020: 0 € Veränderung gegenüber Ende 2019: 0 €
TH	§ 18 LHO; kein AG	Nettokreditaufnahme	Ja Steuerniveauverfahren; Tilgung in 8 Jahren, soweit Haushalt ohne Einnahmen aus Krediten gemäß § 18 LHO auszugleichen (bei erneuter Kreditaufnahme aussetzbar)	Nein	Ja – Benötigte Mehrheit: einfache – Tilgungsberichte an Landtag; Tilgung in 8 Jahren, soweit Haushalt ohne Einnahmen aus Krediten gemäß § 18 LHO auszugleichen (bei erneuter Kreditaufnahme aussetzbar)	Grds. ja gemäß §§ 105 und 113 LHO; Corona-SV ohne eigene Kreditermächtigung	Nein Aber Anpassung der tatsächlich notwendigen konjunkturbedingten Kreditaufnahme an die tatsächliche Entwicklung der maßgeblichen Steuereinnahmen.

*) Abkürzungen: SL – Saarland, SN – Sachsen, ST – Sachsen-Anhalt, SH – Schleswig-Holstein, TH – Thüringen.