

Nitschke, Remo

Article

Die Bürde der Corona-Schulden – Welche Belastungen erwarten die Länderhaushalte in den nächsten Jahren?

ifo Dresden berichtet

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Nitschke, Remo (2021) : Die Bürde der Corona-Schulden – Welche Belastungen erwarten die Länderhaushalte in den nächsten Jahren?, ifo Dresden berichtet, ISSN 0945-5922, ifo Institut, Niederlassung Dresden, Dresden, Vol. 28, Iss. 01, pp. 03-09

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/232357>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Remo Nitschke*

Die Bürde der Corona-Schulden – Welche Belastungen erwarten die Länderhaushalte in den nächsten Jahren?

Von den deutschen Bundesländern wurden bis Mitte Dezember 2020 Kreditermächtigungen in Höhe von rund 116 Mrd. Euro als Reaktion auf die Corona-Pandemie beschlossen. Dabei unterscheiden sich die Bundesländer nicht nur stark hinsichtlich der Höhe der Kreditermächtigungen, sondern auch bei den entsprechenden Plänen zur Tilgung der Kredite. Die geplanten Tilgungszeiträume bewegen sich von weniger als zehn bis zu maximal 50 Jahren. Besonders Sachsen sieht sich in den kommenden Jahren mit jährlichen Tilgungsleistungen von knapp 5% der für 2020 geplanten Ausgaben erheblichen ausgabeseitigen Einschränkungen gegenüber. Eine Projektionsrechnung zeigt, dass die meisten Länder innerhalb der nächsten fünf bis zehn Jahre zu ihren Schuldenstandsquoten von 2019 zurückkehren dürften. Haupttreiber sind dabei jedoch nicht die Tilgungszahlungen, sondern das Wirtschaftswachstum. Eine unmittelbare Gefährdung der Tragfähigkeit der Länderhaushalte scheint sich aus den bisher beschlossenen Kreditermächtigungen somit nicht zu ergeben, vorausgesetzt die Wirtschaft kehrt schnell auf ihren Wachstumspfad vor der Krise zurück.

Die Corona-Pandemie führt zu einer erheblichen Belastung der öffentlichen Haushalte. Einerseits sinken die Steuereinnahmen infolge des wirtschaftlichen Einbruchs, andererseits steigen die Ausgaben insbesondere im Sozial- und Gesundheitssektor. Dies hat Bund und Länder zu einer enormen Neuverschuldung veranlasst. Von den 16 deutschen Bundesländern wurden bisher rund 104 Mrd. Euro allein an notsituationsbedingten Kreditermächtigungen beschlossen. Hinzu kommen noch weitere 12 Mrd. Euro an konjunkturell bedingten Krediten.

Grundsätzlich sind Bund und Länder aufgrund verfassungsrechtlicher Vorgaben dazu verpflichtet, ihre Haushalte ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Abweichungen von dieser Regelung sind zur Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen möglich (Art. 109 GG). Die nähere Ausgestaltung dieses Grundsatzes regeln die Länder im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen selbst.

Nahezu alle Bundesländer reagieren seit März 2020 mit einem oder mehreren Nachtragshaushalten, häufig verbunden mit Kreditermächtigungen, um ihre Finanzierungsbedarfe zu decken.¹ Einige Länder errichteten zur Finanzierung der Corona-folgen spezielle Sondervermögen. Streng genommen findet dort keine Verschuldung im eigentlichen Landeshaushalt statt, da die Kreditaufnahmen gesondert im Sondervermögen ausgewiesen werden. Die entsprechenden Kreditermächtigungen werden in dieser Studie dennoch berücksichtigt. Gründler et al. (2020) zeigen, dass es bezüglich der Höhe der Kreditermächtigungen teils große Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern gibt. So wurden bspw. in Nordrhein-Westfalen Kreditermächtigungen in Höhe von gut 30% der Ausgaben von 2019 beschlossen, in Sachsen-Anhalt dagegen sind es weniger als 5%. Dabei unterscheiden sich die Bundesländer nicht nur

hinsichtlich der Höhe der Kreditermächtigungen, sondern auch bei den entsprechenden Plänen zur Tilgung der Kredite.

In diesem Beitrag stelle ich die Tilgungspläne in den einzelnen Bundesländern vergleichend gegenüber. Dabei betrachte ich die daraus resultierenden Belastungen in den folgenden Haushaltsjahren. Außerdem wird thematisiert, welche Auswirkungen die teils hohe Verschuldung auf die langfristige Tragfähigkeit der Länderhaushalte hat, gegeben dass alle Kreditermächtigungen auch tatsächlich in vollem Umfang in Anspruch genommen werden. Es konnten alle bis zum 15. Dezember von den Länderparlamenten verabschiedeten Haushaltsbeschlüsse berücksichtigt werden.² Da bis zu diesem Zeitpunkt noch nicht von allen Länderparlamenten ein Haushalt für 2021 beschlossen wurde, ist durchaus mit weiteren Kreditermächtigungen für 2021 zu rechnen.³ Darüber hinaus beziehe ich mich in diesem Beitrag lediglich auf notsituationsbedingte Kreditermächtigungen. Konjunkturell bedingte Kredite bleiben unberücksichtigt, da diesen kein konkreter Tilgungsplan zugrunde liegt, sondern die Rückzahlung entsprechend der weiteren konjunkturellen Entwicklung erfolgt.⁴ Die geplanten Tilgungszeiträume für den notlagenbedingten Teil der Kreditaufnahme bewegen sich von weniger als zehn Jahren in Sachsen und Sachsen-Anhalt bis zu maximal 50 Jahren in Nordrhein-Westfalen. Die meisten Länder haben Tilgungszeiträume von 20 bis 30 Jahren vorgesehen. Die daraus resultierenden jährlichen Tilgungszahlungen liegen in den meisten Ländern bei weniger als 1% der ursprünglichen Planausgaben für 2020. In Sachsen liegen sie dagegen deutlich darüber und schränken damit den ausgabeseitigen Handlungsspielraum in den kommenden Jahren ein. Eine Projektionsrechnung zur Tragfähig-

* Remo Nitschke ist Doktorand an der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

keit der Haushalte bis 2040 zeigt, dass die meisten Länder innerhalb der nächsten zehn Jahre zu ihren Schuldenstandsquoten von 2019 zurückkehren können, einige sogar schon innerhalb der nächsten fünf Jahre. Entscheidend dafür sind dabei weniger die Tilgungszahlungen, sondern ein hinreichendes Wirtschaftswachstum, da Schuldenstandsquoten am nominalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) gemessen werden. Eine unmittelbare Gefährdung der Tragfähigkeit der Länderhaushalte scheint sich bei einer guten wirtschaftlichen Entwicklung aus den bisher beschlossenen Kreditermächtigungen somit nicht zu ergeben.

TILGUNGSZEITRÄUME SCHWANKEN VON WENIGER ALS ZEHN JAHREN BIS ZU 50 JAHREN

Die Aufnahme notsituationsbedingter Kredite als Reaktion auf die Corona-Pandemie verlangt die Aufstellung eines Tilgungs-

plans. Tabelle 1 stellt die Rahmendaten der Tilgungspläne in den Bundesländern vergleichend gegenüber. Beim geplanten Tilgungsbeginn unterscheiden sich die meisten Länder kaum voneinander. Viele Länder planen, ab 2024 und 2025 die aufgenommenen Kredite zu tilgen, in einigen Ländern soll dies jedoch schon eher beginnen. Hessen bspw. plant bereits ab 2021 einsetzende Tilgungszahlungen. Ein sehr zeitnaher Tilgungsbeginn könnte in Anbetracht der nach wie vor nicht ausgestandenen Coronakrise, die auch noch wirtschaftliche und finanzielle Auswirkungen im Jahr 2021 mit sich bringt, problematisch sein. Bei den geplanten Tilgungszeiträumen und den daraus resultierenden jährlichen Tilgungsbeträgen gibt es teils große Unterschiede zwischen den Bundesländern. Dabei gibt es keine allgemeingültige Regel für eine optimale Tilgungsdauer. Die meisten Länder haben Tilgungsdauern zwischen 20 und 30 Jahren beschlossen. Deutlich darüber liegen

Tab. 1

Tilgungspläne der Bundesländer

Bundesland	Kredithöhe ^a		Tilgungsbeginn	Tilgungsdauer (in Jahren)	Tilgungsbeträge (in Mill. Euro)
	(in Mill. Euro)	(in % des BIP)			
Baden-Württemberg	7 200	1,37	2024	25	288,00
Bayern	20 000	3,16	2024	20	1000,00
Berlin	7 300	4,76	2023	27	270,37
Brandenburg	2 000	2,69	2022	30	66,00
Hansestadt Bremen	900	2,68	2024	30	29,60
Hansestadt Hamburg	3 000	2,43	2025	20	150,00
Hessen ^b	12 000	4,08	2021	30	200,00 - 445,00
Mecklenburg-Vorpommern	2 850	6,12	2025	20	142,50
Niedersachsen ^c	7 361	2,40	2024	25	100,00 - 306,71
Nordrhein-Westfalen ^d	25 000	3,51	-	max. 50	-
Rheinland-Pfalz ^e	3 500	2,41	2024	17-25	140,00 - 210,00
Saarland	1 400	3,86	2025	30	46,67
Sachsen ^f	6 000	4,68	2023	6	1000,00
Sachsen-Anhalt ^g	259	0,41	2022	3	59,00 - 100,00
Schleswig-Holstein ^h	5 500	5,63	2024	39	50,00 - 304,07
Thüringen ⁱ	0	0,00	-	-	-
Summe	104 270	3,03			

Anmerkung: Dargestellt sind die Ermächtigungssumme, der geplante Tilgungsbeginn, die Tilgungsdauer sowie die daraus resultierenden jährlichen Tilgungszahlungen der einzelnen Bundesländer infolge notsituationsbedingter Kreditermächtigungen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie. Die Tilgungsbeträge beziehen sich auf eine vollständige Ausreizung der bisher beschlossenen notsituationsbedingten Kreditermächtigung. Für einige Bundesländer sind ergänzende Anmerkungen zu den Tilgungsplänen zu machen (siehe Fußnoten). Berücksichtigt wurden alle bis zum 15. Dezember 2020 gefassten Beschlüsse.

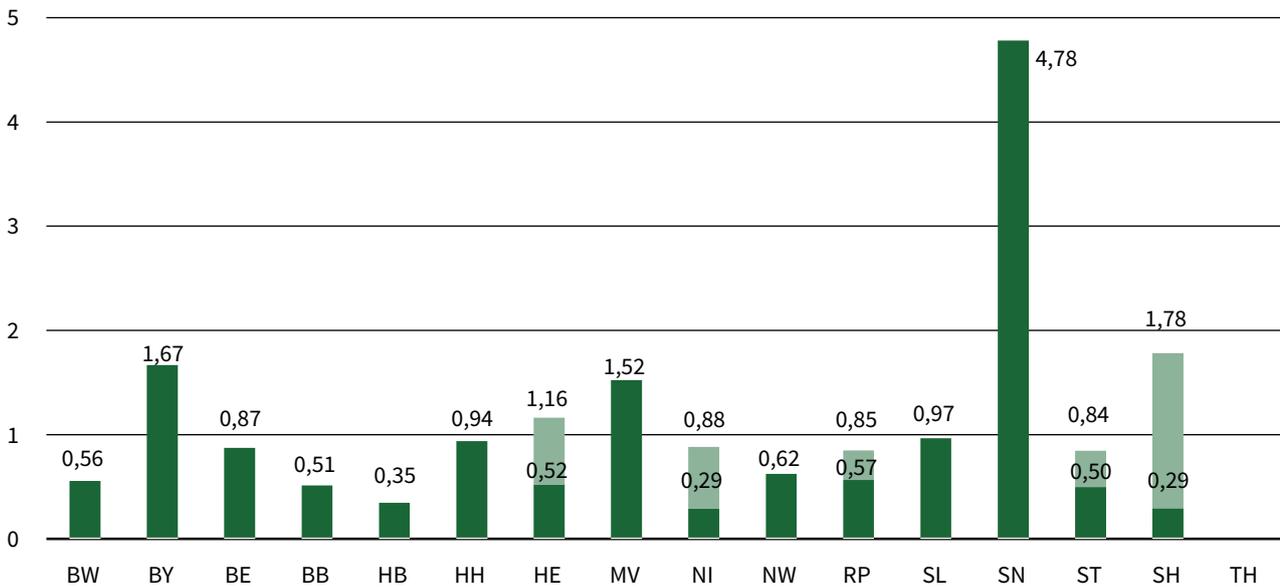
a) Bezieht sich nur auf notsituationsbedingte Kreditermächtigungen. – b) In Hessen sieht der Tilgungsplan eine Tilgung von jährlich 200 Mill. Euro in den Jahren 2021–2023, jeweils 300 Mill. Euro in den Jahren 2024–2026, jeweils 400 Mill. Euro 2027–2030 sowie jeweils 5% des verbliebenden Restbetrags von 2031 bis 2050 vor. – c) In Niedersachsen erfolgt in den Jahren 2024 und 2025 zusammen eine Tilgung in Höhe von 1/24 des letztlich aufgenommenem Kreditbetrags, wobei davon 100 Mill. Euro auf das Jahr 2024 entfallen. In den Jahren 2026 bis 2048 erfolgt die Tilgung des Restbetrages gleichmäßigen Teilen. – d) Nordrhein-Westfalen beabsichtigt eine konjunkturgerechte Tilgung über maximal 50 Jahre. – e) In Rheinland-Pfalz ist eine Tilgung beginnend mit 140 Mill. Euro im Jahr 2024 vorgesehen. In den folgenden Jahren werden je nach konjunktureller Lage 4% oder 6% der aufgenommenen Kredite getilgt. – f) Laut Sächsischem Coronabewältigungsfondsgesetz (SächsGVBl. S. 166) stehen die Mittel des Fonds bis 2022 zur Verfügung. Aufgenommene Kredite sind ab dem dritten Jahr nach der Kreditaufnahme zu tilgen. In Sachsen ist eine Tilgung innerhalb von acht Jahren in der Verfassung vorgesehen (Art. 95 Abs 6 LV). – g) Sachsen-Anhalt ist eine Tilgung von jeweils 100 Mill. Euro in den ersten beiden Jahren sowie eine Tilgung von 59 Mill. Euro im letzten Jahr vorgesehen. – h) In Schleswig-Holstein beginnt die Tilgung mit 50 Mill. Euro im Jahr 2024. Anschließend ist eine Dynamisierung von 5% p. a. vorgesehen. – i) In Thüringen wurde zunächst ein Sondervermögen verabschiedet, welches jedoch keine Schuldenaufnahme vorsieht. Im Entwurf zum Nachtragshaushalt für 2020 ist eine notsituationsbedingte Kreditermächtigung über rund 995 Mill. Euro sowie eine konjunkturelle Ermächtigung über 826 Mill. Euro geplant, wobei der notsituationsbedingte Teil ab 2022 über fünf Jahre getilgt werden soll. Zum Zeitpunkt der Erstellung der Studie ist dieser Entwurf jedoch noch nicht vom Parlament verabschiedet und bleibt dadurch unberücksichtigt.

Quelle: Haushaltspläne und entsprechende Gesetztestexte der Bundesländer; Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 1

Geplante jährliche Tilgungszahlungen in Relation zu den Ausgaben 2020 (nach Bundesländern, in %)



Anmerkung: Dargestellt sind die Anteile der geplanten jährlichen Tilgungszahlungen infolge notsituationsbedingter Kreditermächtigungen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie an den Planausgaben der Bundesländer für das Jahr 2020 laut Haushaltsgesetzen ohne corona-bedingte Mehrausgaben. Eine Ausnahme stellt das Land Bremen dar. Hier kam es erst nach dem Ausbruch der Corona-Pandemie zu einer Haushaltsaufstellung für 2020, wodurch die Ausgaben 2020 schon durch die Corona-Pandemie beeinflusst sind und somit nur begrenzt mit anderen Ländern vergleichbar sind. Die Tilgungsbeträge beziehen sich auf eine vollständige Ausreizung der bisher beschlossenen notsituationsbedingten Kreditermächtigung. In Ländern mit zweifarbigen Balken gibt es variable Tilgungsraten. Für die übrigen Bundesländer wird von einer gleichmäßigen Tilgung über den gesamten Tilgungszeitraum ausgegangen. In Baden-Württemberg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein wurden zusätzlich zu den notsituationsbedingten Krediten auch Kreditermächtigungen im Rahmen der Konjunkturbereinigung beschlossen, die hier nicht enthalten sind. Berücksichtigt wurden alle bis zum 15. Dezember 2020 erfolgten Beschlüsse.

Quelle: Haushaltspläne und entsprechende Gesetztestexte der Bundesländer; Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Nordrhein-Westfalen mit maximal 50 Jahren und Schleswig-Holstein mit knapp 40 Jahren. In Sachsen und Sachsen-Anhalt ist die Tilgungsdauer mit weniger als zehn Jahren dagegen erheblich kürzer als in den übrigen Bundesländern, wobei Sachsen-Anhalt bislang aber auch nur vergleichsweise geringe Kreditermächtigungen beschlossen hat. Besonders kurze Tilgungszeiträume können problematisch sein, da sie den ausgabeseitigen Handlungsspielraum der Länder stark einschränken. Auch sehr lange Tilgungszeiträume wie mit 50 Jahren in Nordrhein-Westfalen bergen Risiken, da über so lange Tilgungszeiträume kaum mit niedrigen Zinsen gerechnet werden kann und somit die Kosten der Refinanzierung der Kredite stark steigen könnten. Die meisten Länder schreiben in ihren Landesverfassungen oder Landeshaushaltsordnungen keine konkreten Tilgungszeiträume vor. Häufig ist hierbei von einer Tilgung innerhalb eines angemessenen Zeitraums die Rede. In Sachsen ist der besonders kurze Tilgungszeitraum dagegen durch die Regelung zu erklären, dass Kredite entsprechend der geltenden verfassungsrechtlichen Vorgaben innerhalb von acht Jahren getilgt werden müssen, wobei die ersten beiden Jahre nach Kreditaufnahme tilgungsfrei sind. Auch in Thüringen sieht die Landeshaushaltsordnung eine Tilgung innerhalb von fünf Jahren vor, die aber in konjunkturell schlechten Jahren ausgesetzt werden kann. Ein Nachtrags-haushaltsentwurf, in dem auch eine Neuverschuldung vorgesehen ist, war zum Zeitpunkt der Erstellung der Studie jedoch noch nicht vom Parlament beschlossen.⁵

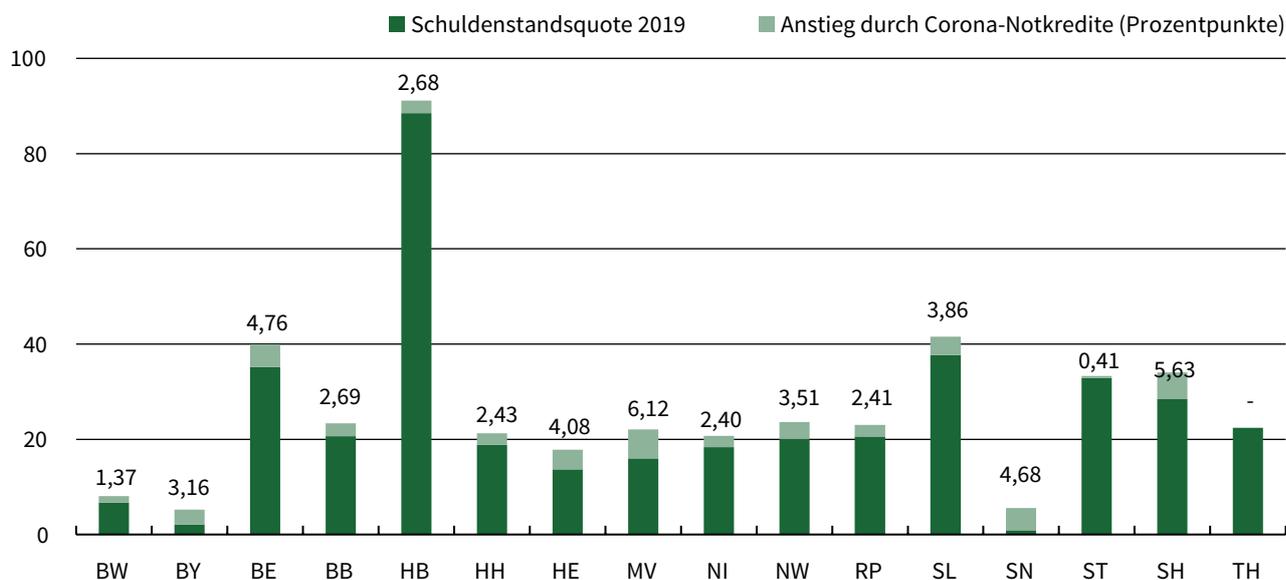
SACHSEN SIEHT SICH IN DEN KOMMENDEN JAHREN DEN GRÖSSTEN TILGUNGSBELASTUNGEN GEGEN-ÜBER

Um die jährlichen Tilgungszahlungen der Bundesländer besser miteinander vergleichen zu können, werden die Tilgungen in Relation zu den Ausgaben von 2020 betrachtet (vgl. Abb. 1). Hierbei bestätigt sich der Eindruck aus Tabelle 1. Insbesondere Sachsen sieht sich in den kommenden Jahren hohen Tilgungsanstrengungen in Höhe von rund 5% der ursprünglichen Planausgaben in 2020 gegenüber. In Bayern und Mecklenburg-Vorpommern sind es gut 1,5 %, während die jährliche Tilgung in den übrigen Bundesländern bei weniger als 1% der Ausgaben liegt.

In Bundesländern mit zweifarbigen Balken gibt es mehrere Tilgungsszenarien oder dynamische Tilgungspläne, während sich der untere Balken (dunkelgrün) auf die minimale und der obere Balken (hellgrün) auf die maximale Tilgung bezieht. Vor allem in den ersten Tilgungsjahren dürfte daher eher der untere Balken relevant sein. Für die übrigen Bundesländer wird von einer gleichmäßigen Tilgung über den gesamten Tilgungszeitraum ausgegangen. Konstante Tilgungsbeträge führen bei einem steigenden Haushaltsvolumen auf lange Sicht dazu, dass die relative Tilgung anfangs größer ist als in zukünftigen Perioden. Das führt zu einer stärkeren Belastung der heutigen Generation, die jedoch auch am meisten von den aktuellen Krediten profitiert. Andererseits ist die heutige Generation auch am stärksten von der Pandemie betroffen, was durch-

Abb. 2

Anstieg der Schuldenstandsquoten durch Corona-Notkredite (nach Bundesländern, Schulden in % des Bruttoinlandsprodukts)



Anmerkung: Dargestellt sind die Schuldenstandsquoten der einzelnen Bundesländer, die sich aus den Schulden der Länder (Kernhaushalte) beim nicht öffentlichen Bereich am Ende des Jahres 2019 im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2019 berechnen. Der dunkelgrüne Balken repräsentiert die Schuldenstandsquote am Ende des Jahres 2019. Der hellgrüne Balken zeigt die Veränderung der Quote durch ein Hinzurechnen der Corona-Notkreditermächtigungen an.

Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (VGR) der Länder (2020), Statistisches Bundesamt (2020), Haushaltspläne und entsprechende Gesetzestexte der Bundesländer; Berechnung und Darstellung des ifo Instituts. © ifo Institut

aus auch steigende Tilgungsbeträge wie bspw. in Hessen und Schleswig-Holstein rechtfertigt. Hohe jährliche Tilgungsbelastungen können zudem wachstumshemmend wirken, wenn dafür wachstumsrelevante Ausgaben an anderer Stelle gestrichen werden, also z. B. die öffentlichen Investitionen niedriger ausfallen.

TROTZ REKORDSCHULDEN IST EINE RASCHE RÜCKKEHR ZU DEN SCHULDENSTANDSQUOTEN VON 2019 ZU ERWARTEN

Nachdem zunächst die Tilgungspläne sowie die daraus resultierenden Tilgungsbelastungen der einzelnen Länder gegenübergestellt wurden, betrachte ich nun die langfristigen Folgen der Verschuldung für die Tragfähigkeit der Länderhaushalte. Hierzu wird die Entwicklung der Schuldenstände im Verhältnis zum BIP (Schuldenstandsquoten) der einzelnen Bundesländer auf Basis einer Projektionsrechnung bis 2030 betrachtet. Zunächst soll dazu die Ausgangssituation beleuchtet werden. Abbildung 2 zeigt die Schuldenstandsquoten der deutschen Bundesländer zum Ende des Jahres 2019 (dunkelgrün) sowie wie stark eine vollständige Ausschöpfung der notsituationsbedingten Kreditermächtigungen die Schuldenstandsquoten erhöhen würde (hellgrün). Daraus geht hervor, dass es deutliche Unterschiede in den Schuldenstandsquoten zwischen den Bundesländern gibt. Insbesondere Bremen sticht dabei mit einer Schuldenstandsquote von rund 88% heraus. Die meisten Länder verzeichnen Schuldenstandsquoten im Bereich zwischen 20% und 40%. In Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen liegen die Schuldenstandsquoten dagegen bei unter 10%.

Die Abbildung 2 zeigt auch, dass der durch die Notkreditermächtigungen bedingte Zuwachs der Schuldenstandsquote (hellgrün) für alle Bundesländer ähnlich ist. In den meisten Ländern würde sich die Schuldenstandsquote durch die Corona-Kredite um rund zwei bis vier Prozentpunkte erhöhen. Darüber liegen Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein mit rund sechs Prozentpunkten sowie Berlin und Sachsen mit knapp fünf Prozentpunkten. In Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt läge der Anstieg bei weniger als zwei Prozentpunkten. Diese Zuwächse erscheinen in Anbetracht der Höhe der bisherigen Schuldenstandsquoten eher klein; Ausnahmen sind lediglich Bayern und Sachsen, wo die Schuldenstandsquoten bisher bei unter fünf Prozent lagen. Hier würde sich der Schuldenstand durch die Corona-Kredite mehr als verdoppeln bzw. in Sachsen sogar versechsfachen, aber immer noch weit unter dem Niveau der übrigen Bundesländer liegen.

Die aufgezeigten Schuldenstände, die sich bei einer vollständigen Ausreizung der notsituationsbedingten Kreditermächtigungen der Länder ergeben würden, sind im Folgenden Ausgangspunkt der Projektionsrechnung. Dabei steht die Frage im Vordergrund, wie lang die Bundesländer brauchen, bis sie zu ihren Schuldenstandsquoten von 2019 zurückkehren. Hierzu müssen einige grundlegende Annahmen zur Berechnung festgelegt werden (siehe Infobox).

Abbildung 3 zeigt, wann die einzelnen Bundesländer unter gegebenen Tilgungsplänen und Annahmen zum Wirtschaftswachstum wieder ihre Schuldenstandsquoten vom Ende des Jahres 2019 erreichen. Mit Ausnahme von Bayern (bis 2036) und Mecklenburg-Vorpommern (bis 2032) kehren alle Bundesländer bis spätestens 2029 wieder zu ihren Schuldenstandsquoten von 2019 zurück, viele Länder sogar schon bis zum

Jahr 2025. Eine unmittelbare Gefährdung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte scheint sich aus den bisher beschlossenen Kreditermächtigungen somit nicht zu ergeben. Dieses Ergebnis sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Schuldenstandsquoten infolge der Schuldenbremse auch ohne die Coronakrise gesunken wären. Das zwischenzeitlich sinkende BIP sowie die zusätzliche Aufnahme neuer Schulden infolge der Coronakrise werfen die Länder somit dennoch um einige Jahre beim Abbau ihrer Schuldenstandsquoten zurück.

Die in Abbildung 3 angesprochenen Rückgänge der Schuldenstandsquoten ergeben sich aus zwei unterschiedlichen Effekten. Einerseits verringern sich die Schuldenstandsquoten durch Schuldentilgung, die in den einzelnen Bundesländern aufgrund der verschiedenen Kredithöhen und Tilgungspläne sehr unterschiedlich verläuft. Der zweite Faktor ist die Veränderung des BIP im jeweiligen Bundesland, zu welchem die Schuldenstände der Länder ins Verhältnis gesetzt werden. So würde ein steigendes BIP selbst ohne Tilgung der aufgenommenen Schulden die Schuldenstandsquote reduzieren. Hierbei ist zu erwähnen, dass der Rückgang der Schuldenstandsquoten durch das Wachstum des BIP stark an die Höhe des Schuldenstands geknüpft ist. Je höher die Schuldenstandsquote eines Bundeslandes, desto stärker reduziert sie sich auch infolge eines ansteigenden BIP. Würden alle Länder in Relation zu ihrem BIP gleich viele Schulden aufnehmen, kehren die Länder am schnellsten zu Ihrer ursprünglichen Schuldenstandsquote zurück, die anfänglich die höchste Schuldenstandsquote hatten.

Abbildung 4 verdeutlicht, auf welches Niveau die hypothetischen Schuldenstandsquoten aus Abbildung 2 (inklusive vollständiger Ausreizung der Notkreditermächtigungen) bis zum Jahr 2030 absinken würden und welchen Anteil die genannten Faktoren an diesem Rückgang haben. Hierfür ist jeweils nur der linke gestapelte Balken relevant, welcher in Summe die hypothetische Schuldenstandsquote inklusive Corona-Kredite aus Abbildung 2 darstellt. Der untere graue Balken repräsentiert dabei den Schuldenstand im Jahr 2030, der sich auf Basis der Projektionsrechnung ergibt. Die Differenz entspricht dem Rückgang der Schuldenstandsquote bis 2030, der sich aus geleisteten Tilgungszahlungen (dunkelgrün) und durch das Wachstum des BIP (hellgrün) ergibt. Hierbei wird deutlich, dass der Rückgang der Schuldenstandsquoten in den meisten Bundesländern zum größten Teil vom Wachstum des BIP getrieben ist. Dieser Effekt ist umso stärker, je höher der ursprüngliche Schuldenstand ist. Die Tilgung der Schulden hat häufig nur einen sehr geringen Anteil an diesem Rückgang. Eine Ausnahme stellt der Freistaat Sachsen dar, wo der Rückgang größtenteils auf Tilgungszahlungen zurückzuführen ist. Dies liegt einerseits an dem straffen Tilgungsplan und erklärt sich andererseits durch die insgesamt niedrige Schuldenstandsquote, bei der der Effekt durch das Wachstum des BIP deutlich weniger zum Tragen kommt.

In Bayern und Mecklenburg-Vorpommern zeigen sich die Anteile von tilgungsbedingtem und durch das Wachstum des BIP bedingtem Rückgang der Schuldenstandsquoten derweil etwas ausgeglichener als in den übrigen Ländern. Dennoch bleibt der durch das Wachstum des BIP bedingte Rückgang auch hier der dominierende Faktor. Der gepunktete Balken

Infobox: Annahmen der Projektionsrechnung

Basis der Projektionsrechnung sind die Schuldenstände der Länder (Kernhaushalte) beim nicht öffentlichen Bereich am Ende des Jahres 2019 sowie das Bruttoinlandsprodukt (BIP) der Bundesländer im Jahr 2019. Daraus errechnet sich die Schuldenstandsquote zum Ende des Jahres 2019, die das Verhältnis von Schuldenstand und BIP widerspiegelt. Der Anstieg dieser Schuldenstandsquote ergibt sich aus den zusätzlichen coronabedingten Notkreditermächtigungen, die von den einzelnen Bundesländern beschlossen wurden. Ein Rückgang der Schuldenstandsquote wird entweder durch Schuldentilgung oder ein steigendes BIP erreicht. Für die Tilgungszahlungen wurden die in Tabelle 1 dargestellten Tilgungspläne zugrunde gelegt. Hierbei wird von einer vollständigen Ausreizung der Ermächtigungssummen ausgegangen. Für einige Länder mussten zusätzliche Annahmen getroffen werden. Für Nordrhein-Westfalen wird gemäß der Finanzplanung von einer Tilgung ab 2024 in Höhe von 200 Mill. Euro ausgegangen. Für die folgenden 46 Jahre wird eine gleichmäßige Tilgung des Restbetrages angenommen. In Rheinland-Pfalz ist die Höhe der Tilgungszahlung ab 2025 an die konjunkturelle Entwicklung geknüpft. Hier gehe ich vom Tilgungsszenario bei positiver konjunktureller Entwicklung aus, wonach jährlich 6% des aufgenommenen Kredits getilgt werden. Für beide Länder sind auch andere Tilgungsszenarien möglich, was jedoch vergleichsweise geringe Auswirkungen auf die Schuldenstandsquoten hat. Die Entwicklung des nominalen BIP ergibt sich aus seinem realen Wachstum sowie der Preissteigerungsrate. Dabei gehe ich davon aus, dass das reale BIP im Jahr 2022 wieder auf seinem Niveau von 2019 liegt. Anschließend werden die bundeslandspezifischen Wachstumsraten des realen BIP aus einer Schätzung nach Gillmann et al. (2019) zugrunde gelegt. Für die Jahre 2020, 2021 und 2022 wird eine Veränderung des Preisniveaus der Verwendungsseite des BIP in Höhe von 1,5%, 1,3% und 1,7% angenommen (vgl. Wollmershäuser et al. 2020). Für die folgenden Jahre gehe ich entsprechend der Zielfunktion der Europäischen Zentralbank von einer Preissteigerungsrate von 2% aus.

Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

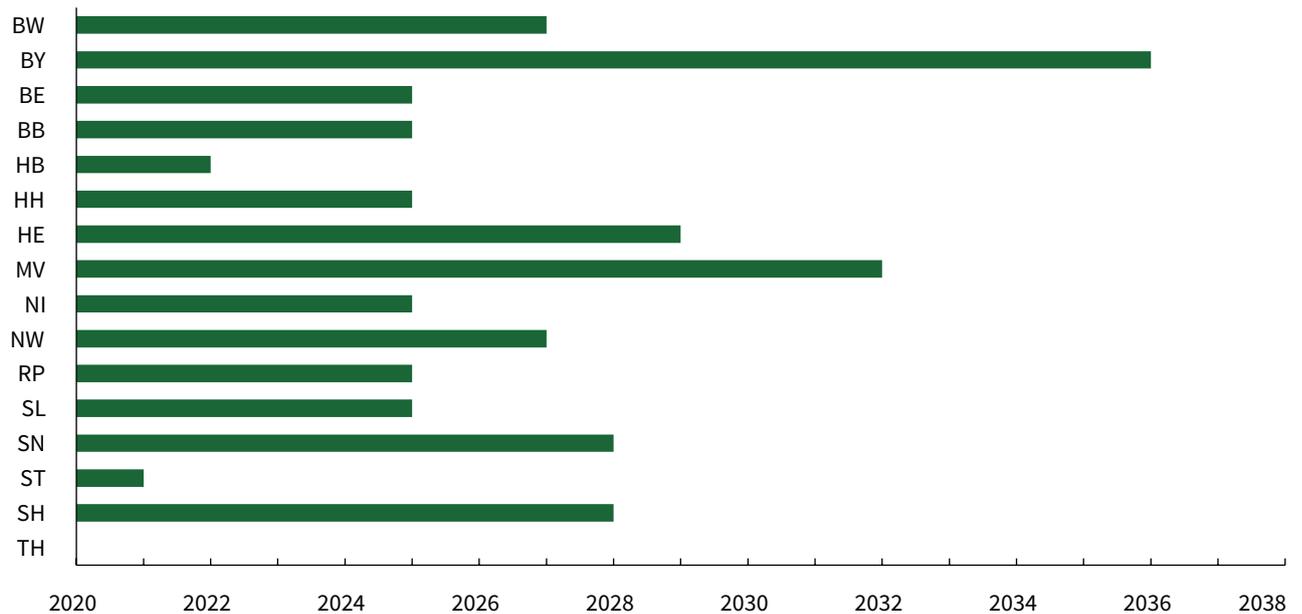
(rechts) stellt zum Vergleich die Schuldenstandsquoten zum Ende des Jahres 2019 vor der Coronakrise dar. Hierbei wird nochmals deutlich, dass die Schuldenstandsquote 2030 (grauer Balken) in allen Bundesländern außer Mecklenburg-Vorpommern und Bayern wieder unter dem Vorkrisenniveau (gepunkteter Balken) liegen würde. Um zu den ursprünglichen Schuldenstandsquoten zurückzukehren, sind demnach keine „übereifrigen“ Tilgungspläne notwendig. Vielmehr ist es wichtig, eine schnelle Erholung der Wirtschaft nach der Coronakrise zu gewährleisten. Mit steigendem nominalem BIP in den nächsten Jahren sinken auch die Schuldenstandsquoten.

FAZIT

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich die einzelnen Bundesländer nicht nur hinsichtlich der Höhe der Kreditermächtigung in Reaktion auf die Corona-Pandemie zum Teil

Abb. 3

Wann erreichen die Schuldenstandsquoten wieder ihr Niveau von 2019?

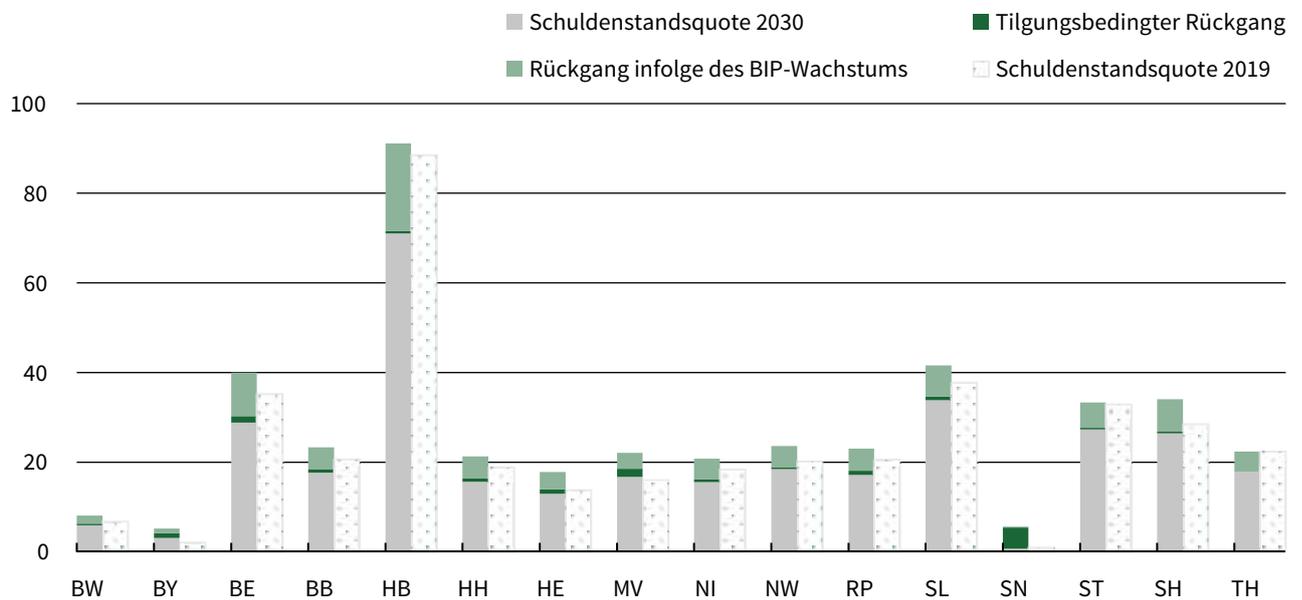


Anmerkung: Die Abbildung zeigt, bis zu welchem Jahr die Schuldenstandsquoten wieder ihr Niveau von 2019 erreichen. Basis ist eine Projektionsrechnung bis zum Jahr 2040. Konjunkturrell bedingte Kredite bleiben unberücksichtigt.

Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (VGR) der Länder (2020), Statistisches Bundesamt (2020), Haushaltspläne und entsprechende Gesetzestexte der Bundesländer; Berechnung und Darstellung des ifo Instituts © ifo Institut

Abb. 4

Entwicklung der Schuldenstandsquoten bis zum Jahr 2030 (nach Bundesländern, Schulden in % des Bruttoinlandsprodukts)



Anmerkung: Die Abbildung zeigt die Entwicklung der Schuldenstandsquoten bis zum Jahr 2030. Basis ist eine Projektionsrechnung für die einzelnen Bundesländer. Die Summe der gestapelten Balken (links) repräsentiert dabei jeweils die Schuldenstandsquote infolge der Corona-Notkreditaufnahmen (vgl. Abb. 2), wobei der untere graue Balken die projizierte Schuldenstandsquote im Jahr 2030 darstellt. Der Differenzbetrag kommt folglich dem Rückgang der Schuldenstandsquote bis 2030 gleich. Dieser Rückgang beruht auf den bis dahin geleisteten Tilgungszahlungen (dunkelgrün) und einem wachsenden Bruttoinlandsprodukt (hellgrün). Der gepunktete Balken (rechts) stellt zum Vergleich die Schuldenstandsquote vor der Coronakrise zum Ende des Jahres 2019 dar. Konjunkturrell bedingte Kredite bleiben unberücksichtigt.

Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (VGR) der Länder (2020), Statistisches Bundesamt (2020), Haushaltspläne und entsprechende Gesetzestexte der Bundesländer; Berechnung und Darstellung des ifo Instituts. © ifo Institut

deutlich unterscheiden. Auch die angestrebten Tilgungspläne gestalten sich unterschiedlich. Der geplante Tilgungsbeginn schwankt dabei von 2021 in Hessen bis ins Jahr 2025 in Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und dem Saarland. Ob ein Tilgungsbeginn in den Jahren 2021 und 2022 in Anbetracht der weiterhin andauernden Corona-Pandemie tatsächlich realistisch ist, gilt abzuwarten. Hinsichtlich der geplanten jährlichen Tilgungssummen ist insbesondere Sachsen herauszuheben, wo sich eine jährliche Tilgungszahlung von knapp 5% der Ausgaben von 2020 ergibt, während diese in den meisten anderen Bundesländern bei unter 1% liegt. Auch hier gilt es abzuwarten, ob eine solch hohe Tilgungsbelastung in den ersten Jahren nach der Corona-Pandemie tatsächlich finanzierbar ist, ohne dabei geplante und notwendige andere Ausgaben zu stark einzuschränken. In Sachsen ist diesbezüglich bereits eine Verfassungsänderung in der Diskussion, um eine Streckung der Tilgung zu ermöglichen. Trotz verschiedener Kredithöhen und Unterschieden in Tilgungsbeginn und Tilgungsdauer sind die projizierten Auswirkungen auf die Verschuldung der Länder in den kommenden Jahren relativ ähnlich. Der Anstieg der Schuldenstandsquoten, der sich durch eine vollständige Ausbreitung der Notkreditemächtigungen ergeben würde, ist in den Ländern auf vergleichbarem Niveau. Außerdem kehren die meisten Bundesländer, mit Ausnahme von Bayern und Mecklenburg-Vorpommern, über einen ähnlichen Zeitraum zu ihrem Schuldenstand von 2019 zurück. Eine unmittelbare Gefährdung der Tragfähigkeit der Haushalte scheint sich aus den bisher beschlossenen Kreditemächtigungen somit nicht zu ergeben, falls die Wirtschaft auf ihren Wachstumspfad vor der Corona-Pandemie zurückfindet. Gleichwohl können die neuen coronabedingten Schulden bei einer negativen wirtschaftlichen Entwicklung die Haushaltskonsolidierung in einigen Ländern zusätzlich erschweren. Selbstverständlich ist zum derzeitigen Zeitpunkt auch nicht genau abzusehen, wie lang die Corona-Pandemie noch tiefgreifende Auswirkungen auf die Wirtschaft und die Gesellschaft als Ganzes mit sich bringt und wie lange sie im Nachhinein noch ihre Spuren hinterlässt. Damit einhergehend ist einerseits nicht klar, ob alle Bundesländer die beschlossenen Kreditemächtigungen tatsächlich in vollem Umfang ausreizen. Auf der anderen Seite bleibt offen, ob der erneute Lockdown in den Wintermonaten nicht sogar weitere Kreditemächtigungen notwendig macht. Insbesondere in Bundesländern, in denen ein Haushaltsbeschluss für 2021 noch aussteht, sind weitere Kreditemächtigungen nicht auszuschließen. Darüber hinaus bleiben konjunkturbedingte Kreditemächtigungen in der Analyse unberücksichtigt. Auch dies führt in einigen Ländern zu zusätzlichen zukünftigen Tilgungsbelastungen. Letztlich ist die gesamte Wirtschaftsentwicklung in Anbetracht der nach wie vor nicht abzuschätzenden Dauer der Belastungen durch die Corona-Pandemie von großer Unsicherheit geprägt. Gleichwohl zeigt sich, dass dem Wirtschaftswachstum in den Jahren nach der Krise eine größere Bedeutung zur Reduzierung der Schuldenstandsquoten

zukommt als den Tilgungszahlungen selbst. Die Ausgestaltung der Tilgungspläne sollte daher nicht unbedingt eine schnellstmögliche Rückzahlung der aufgenommenen Kredite verfolgen, sondern auch ausreichend Spielraum für eine Ankurbelung und Erholung der Wirtschaft lassen.

LITERATUR

- Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (Hrsg.) (2020), Entstehung, Verteilung und Verwendung des Bruttoinlandsprodukts in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland, Reihe 1 Band 5, Berechnungsstand August 2019/ Februar 2020, Stuttgart.
- Deutsche Bundesbank (Hrsg.) (2017), Zur Konjunkturbereinigung der Länder im Rahmen der Schuldenbremse, Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, 35, März 2017.
- Gillmann, N., Lehmann, R., Nauwerth, J. A., Ragnitz, J., Sonnenburg, J. und M. Weber (2019), Wachstum und Produktivität 2035 – Innovations- und Produktivitätslücken auf Ebene der Bundesländer, ifo Dresden Studien Nr. 84, Dresden.
- Gründler, K., Hackenberger, A., Kähn, L., Nitschke, R., Potrafke, N. und J. Ragnitz (2020), „Rekordverschuldung nach Corona – Wie steht es um die Belastung der Länderhaushalte?“, ifo Schnelldienst, 73 (11), S. 40–49.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2020), Vierteljährliche Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts, Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich, Bundesländer, Stichtag zum Quartalsende, Zeitreihe: 71311-0003, Wiesbaden, abgerufen am 23. November 2020.
- Wollmershäuser, T., Göttert, M., Grimme, C., Lautenbacher, S., Lehmann, R., Link, S., Menkhoff, M., Möhrke, S., Rathje, A., Reif, M., Sandqvist, P., Sauer, R., Stöckli, M. und A. Wolf (2020), ifo Konjunkturprognose Winter 2020: Shutdown bremst Konjunktur ein zweites Mal aus, ifo Schnelldienst, vol. 73 (Sonderausgabe), S. 3-61, Dezember.

- 1 Eine Ausnahme stellt das Land Bremen dar. Hier erfolgte die Reaktion auf den Ausbruch der Corona-Pandemie durch eine verzögerte Haushaltsaufstellung im Jahr 2020 direkt im Planhaushalt. Für einen aktuellen Überblick zu den bisher beschlossenen Nachtragshaushalten der einzelnen Länder sowie deren landesspezifischen Ausnahmen zur Schuldenaufnahme, vgl. <https://www.ifo.de/node/54294>.
- 2 Maßgeblich hierfür ist ein Parlamentsbeschluss.
- 3 Für die Bundesländer Bayern, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen konnten Beschlüsse zum Haushalt für 2021 nicht mehr berücksichtigt werden.
- 4 Kreditemächtigungen im Rahmen der Konjunkturkomponente wurden bisher nur von einzelnen Ländern in Anspruch genommen (Baden-Württemberg: 6,4 Mrd. Euro, Niedersachsen: 2,545 Mrd. Euro, Rheinland-Pfalz: 1,267 Mrd. Euro, Saarland: 653 Mill. Euro, Schleswig-Holstein 1,3 Mrd. Euro). Da die Berechnung der Konjunkturkomponente in den Ländern nach unterschiedlichen Methoden erfolgt und diese Kredite mit keinem klaren Tilgungsplan versehen sind, bleiben sie in der Betrachtung außen vor (vgl. Deutsche Bundesbank, 2017). Nicht alle Bundesländer nehmen in ihren Nachtragshaushalten bisher eine Differenzierung nach Kreditarten vor. In diesem Falle gehen wir davon aus, dass sich der Tilgungsplan zunächst auf die volle Kreditemächtigung bezieht und es sich dabei um einen notsituationsbedingten Kredit handelt.
- 5 Während die acht Jahre in Sachsen ab dem Jahr der Kreditaufnahme zählen (Art.95 Abs.6 LV), ist der Tilgungsbeginn in Thüringen variabel und richtet sich danach, ab wann der Haushalt erstmals ohne Kredite ausgestellt werden kann. Die Tilgung ist außerdem bei erneuter Kreditaufnahme aussetzbar (§18 Abs.3 LHO).