

Helaba

REGIONALFOKUS

17. August 2017

Verschuldung von Bund, Ländern und Gemeinden: Abwärts schon als Trend?

AUTOR
Barbara Bahadori
Telefon: 0 69/91 32-24 46
research@helaba.de

REDAKTION
Dr. Stefan Mitropoulos

HERAUSGEBER
Dr. Gertrud R. Traud
Chefvolkswirt/
Leitung Research

Helaba
Landesbank
Hessen-Thüringen
MAIN TOWER
Neue Mainzer Str. 52-58
60311 Frankfurt am Main
Telefon: 0 69/91 32-20 24
Telefax: 0 69/91 32-22 44

1 Wer ist der „Staat“ und was sind Schulden? 1
2 Unterschiedliche Verschuldungspräferenzen 4
2.1 Stagnierende Staatsverschuldung nach rasantem Anstieg 4
2.2 Bund und Länder als größte Schuldnergruppen 4
2.3 Große strukturelle Unterschiede 5
3 Verschuldung der Bundesländer im Vergleich 7
3.1 Landeshaushalte: Schuldenlast unterschiedlich schwer 7
3.2 Gemeindehaushalte: Zum Teil durch Kassenkredite finanziert 9
4 Ausblick: Schuldenbremse als Chance 11

1 Wer ist der „Staat“ und was sind Schulden?

Die kürzlich veröffentlichten Daten für 2016 sind der Anlass, die Verschuldung der deutschen Gebietskörperschaften zu analysieren und unsere Publikation aus dem Jahr 2015 zu aktualisieren.

Die Steuerquellen sprudeln dank der soliden Wirtschaftslage in Deutschland recht munter. Mit einer jährlichen Zuwachsrate von durchschnittlich knapp 4 % in den vergangenen zehn Jahren konnte der Staat über deutlich mehr finanzielle Mittel verfügen als in der vorherigen Dekade. In diesem Umfeld sollte die Aufnahme von Schulden eigentlich kein Thema sein. Von 2006 bis 2012 war aber das Gegenteil der Fall: Die Staatsverschuldung stieg in dem gesamten Zeitraum kontinuierlich an. Seit 2013 nimmt nun der Schuldenstand durchschnittlich um 0,8 % ab – ein Erfolg? Die Rückführung der Schulden in konjunkturell guten Zeiten wird damit nur sehr zögerlich angegangen und auch erst seit 2016 bei allen Gebietskörperschaften gleichzeitig. Wen stört’s?, könnte man fragen. Natürlich sollte jeder Bürger mit Blick auf die kommenden Generationen beunruhigt sein. Auch die Unternehmen wissen aus eigener Erfahrung, wie schnell es in schwierigen Zeiten finanziell eng werden kann, wenn die Bonität aufgrund hoher Verschuldung angeschlagen ist. Dennoch stößt die Rückführung des Schuldenstands seitens der Öffentlichkeit zumeist auf wenig Begeisterung und muss sich gegen Ansprüche der Interessenverbände behaupten.

Die Europäische Union (EU) und die Europäische Zentralbank (EZB) sind von Amtswegen beauftragt, die Verschuldung der Mitgliedsländer zu beobachten, zu bewerten und, wenn nötig, zu sanktionieren. Mit der Festlegung der Maastricht-Kriterien und der Einführung des Euro rückte nämlich die nationale Finanzlage der öffentlichen Hand ins Rampenlicht. Mit dem Defizit- und dem Schuldenstandkriterium widmen sich gleich zwei der insgesamt fünf Richtwerte den Staatsfinanzen.

Doch wer oder was ist eigentlich der Staat? Hier gibt es sehr unterschiedliche Traditionen in den EU-Ländern. So waren beispielsweise in Deutschland die gesetzliche Sozialversicherung und deren Schulden nicht Teil der öffentlichen Verschuldung. Auch schwankt der Ausgliederungsgrad von staatlichen Tätigkeiten in separate Institutionen schon innerhalb Deutschlands und erst recht zwischen den einzelnen EU-Staaten erheblich. In den vergangenen Jahren wurde deshalb die Systematik der statistischen Erfassung stark verändert und seit 2006 schrittweise umgesetzt. So

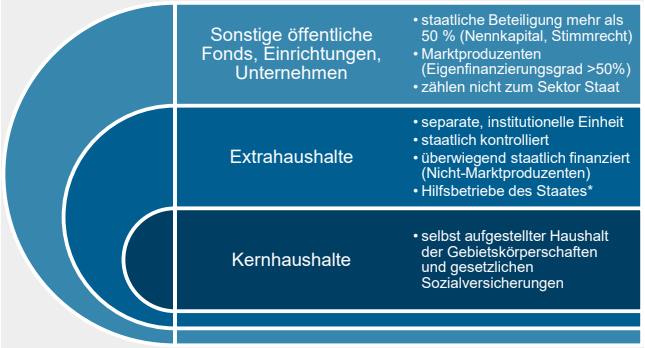
Die Publikation ist mit größter Sorgfalt bearbeitet worden. Sie enthält jedoch lediglich unverbindliche Analysen und Prognosen zu den gegenwärtigen und zukünftigen Marktverhältnissen. Die Angaben beruhen auf Quellen, die wir für zuverlässig halten, für deren Richtigkeit, Vollständigkeit oder Aktualität wir aber keine Gewähr übernehmen können. Sämtliche in dieser Publikation getroffenen Angaben dienen der Information. Sie dürfen nicht als Angebot oder Empfehlung für Anlageentscheidungen verstanden werden.

Schalenkonzept zur Erfassung der Staatsschulden

existieren inzwischen genaue Abgrenzungen, was den Staatsschulden zugerechnet wird: Die statistischen Ämter ermitteln nach dem sog. Schalenkonzept verschiedene Aggregate, die die Schulden unterschiedlich weit erfassen. Ab 2010 liegen nun weitgehend konsistente Datenreihen vor, die im Zeitablauf analysiert werden können.

Schuldner aus dem öffentlichen Bereich: Definition…

Abgrenzung der staatlichen Schuldnergruppen



*80 % der Umsätze werden mit Staatssektor erwirtschaftet bei Eigenfinanzierung >50 %

Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Volkswirtschaft/Research

…und Beispiele

Beispiele nach Schuldnergruppen



Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Volkswirtschaft/Research

Die öffentlichen Schuldner lassen sich nach dem Schalenkonzept grob in drei Gruppen einteilen: Kernhaushalte, Extrahaushalte sowie sonstige öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (sonstige FEU). Kernhaushalte werden von Bund, Ländern/Stadtstaaten, Gemeinden/-verbänden und gesetzlichen Sozialversicherungen direkt aufgestellt und stehen im Zentrum der öffentlichen Wahrnehmung. Sie geben neben den Ein- und Ausgaben auch Einblick in die Verschuldung und stellten früher ein umfassendes Bild der finanziellen Situation der Gebietskörperschaft dar.

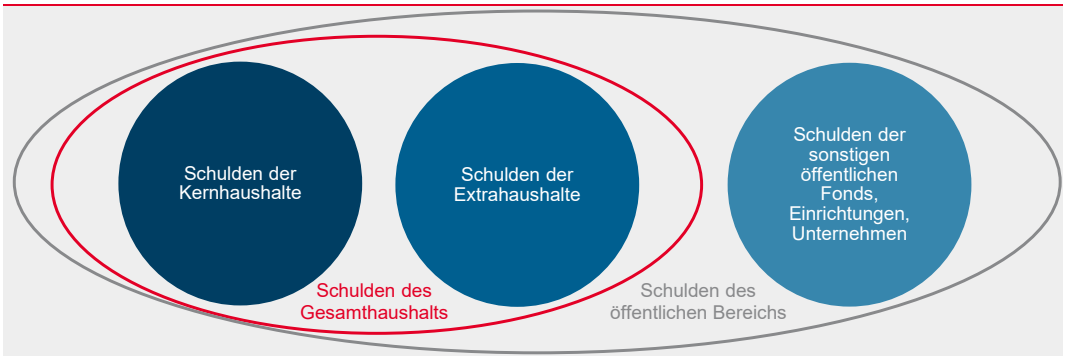
Ausgliederung in Extrahaushalte

Inzwischen haben viele Gebietskörperschaften Tätigkeiten in separate Einrichtungen ausgegliedert, die über ein eigenes Rechnungswesen verfügen, so dass nur noch deren Nettoergebnis in den Kernhaushalt als Einnahme oder als auszugleichendes Defizit eingetragen wird. Die Schulden dieser sog. Extrahaushalte werden nur bei der jeweiligen Institution selbst geführt. Allerdings stellt nicht jede Ausgliederung einen Extrahaushalt im Sinne der Statistik dar. Dies sind nur öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die die folgenden Bedingungen erfüllen und damit nach Vorgaben der EU dem Sektor Staat zugeordnet werden:

- Separate Einheit wird von staatlicher Gebietskörperschaft aufgrund von Kapital- oder Stimmrechtsmehrheit kontrolliert.
- Separate Einheit wird überwiegend vom Staat finanziert und ist ein Nichtmarktproduzent, d.h. das Verhältnis von Umsatzerlösen zu Produktionskosten liegt unter 50 %.
- Hilfsbetriebe des Staates mit Eigenfinanzierungsgrad über 50 %, die aber mehr als 80 % ihres Umsatzes mit Einheiten des Staates erwirtschaften.

Staatliche Schuldnergruppen: Gesamthaushalt und öffentlicher Bereich

Übersicht



Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Volkswirtschaft/Research

Definition Gesamthaushalt und öffentlicher Bereich

Kernhaushalte und Extrahaushalte bilden zusammen den Gesamthaushalt im Sinne des Sektors Staat. Seine Schulden sind die maßgebliche Grundlage für die Berechnung der Verschuldungsquoten nach den Maastricht-Kriterien. Diese Abgrenzung kann noch um die sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen zum sog. öffentlichen Bereich erweitert werden. Hier werden Institutionen einbezogen, bei denen die staatliche Beteiligung mehr als 50 % (Nennkapital, Stimmrecht) beträgt, die aber aufgrund eines Eigenfinanzierungsgrads größer als 50 % als Marktproduzenten gelten und somit nicht zum Sektor Staat zählen. Beispiele sind Krankenhäuser, Ver- und Entsorgungsunternehmen, Verkehrsbetriebe sowie Zweckverbände unter der Voraussetzung, dass sie als Marktproduzenten eingestuft werden.

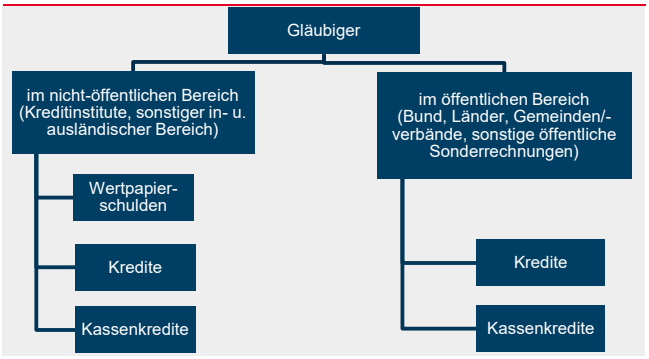
Die weite Definition des öffentlichen Bereichs ist im Sinne eines Risikoszenarios zu verstehen, das über die Verschuldung und damit über die explizite und implizite Haftung der Gebietskörperschaften Auskunft gibt. Da sich die sonstigen FEU aber als Marktproduzenten in einem Wettbewerbsumfeld bewegen, ist im Normalfall davon auszugehen, dass sie selbst den Kapitaldienst finanzieren können. Insofern wird der Gesamthaushalt mit seiner etwas engeren Abgrenzung zu Recht für die Ermittlung der Staatsverschuldung in der EU herangezogen und ist auch hierzulande die Basis für vergleichende Berechnungen.

Definition Schulden

Bevor auf die Verschuldung der staatlichen Ebenen eingegangen wird, ist es wichtig zu erläutern, was überhaupt zu den Schulden zählt. Früher war es in Deutschland beispielsweise Usus, die Kassenkredite der Gebietskörperschaften zwar statistisch zu erheben, aber sie nicht in die Staatsschulden einzubeziehen. Inzwischen gibt es unterschiedlich weite, aber dennoch genau definierte Abgrenzungen. In den Haushalten bzw. Geschäftsberichten staatlicher Unternehmen direkt ausgewiesene Kredite, Kassenkredite und Wertpapierschulden gehören selbstredend zur öffentlichen Verschuldung. Dabei stellen nicht-öffentliche Gläubiger, d.h. Kreditinstitute sowie sonstige in- und ausländische Einheiten, wie Versicherungen, Unternehmen und Privatpersonen, 94 % der finanziellen Mittel zur Verfügung. Die Verschuldung der öffentlichen Bereiche untereinander spielt folglich kaum eine Rolle und wird meist unkonsolidiert dargestellt. In vergleichende Analysen wird sie deshalb meist nicht einbezogen. Auch die Berechnung der Verschuldung nach den Maastricht-Kriterien basiert nur auf den Schulden des Gesamthaushalts im nicht-öffentlichen Bereich.

Gläubiger und Verschuldungsarten

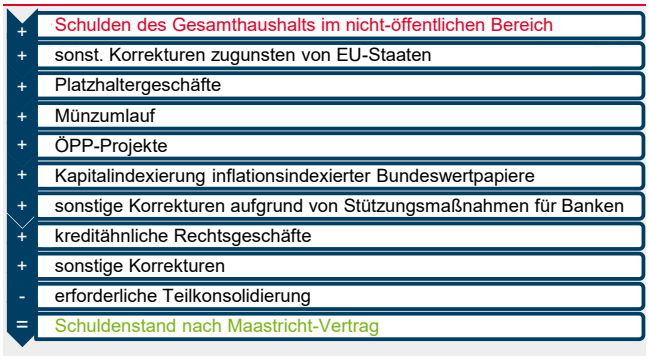
Übersicht



Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Volkswirtschaft/Research

Verschuldung im Sinne der Maastricht-Kriterien

Anpassung der amtlichen Statistik



Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Volkswirtschaft/Research

Erweiterte Schuldendefinition

Finanzielle Verpflichtungen des Staates können sich aber auch aus öffentlich-privaten Partnerschaften (ÖPP-Projekte), kreditähnlichen Rechtsgeschäften, Bürgschaften, Leasing sowie Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen ergeben. Diese werden statistisch erfasst, jedoch auf nationaler Ebene nicht in den offiziellen Schuldenstand integriert. Anders verhält es sich bei der Verschuldung im Sinne der Maastricht-Kriterien. Dort erhöhen beispielsweise ÖPP-Projekte, Platzhaltergeschäfte (z.B. entsprechende Tätigkeiten der Kreditanstalt für Wiederaufbau) und staatliche Stützungsmaßnahmen für Banken die Staatsverschuldung.

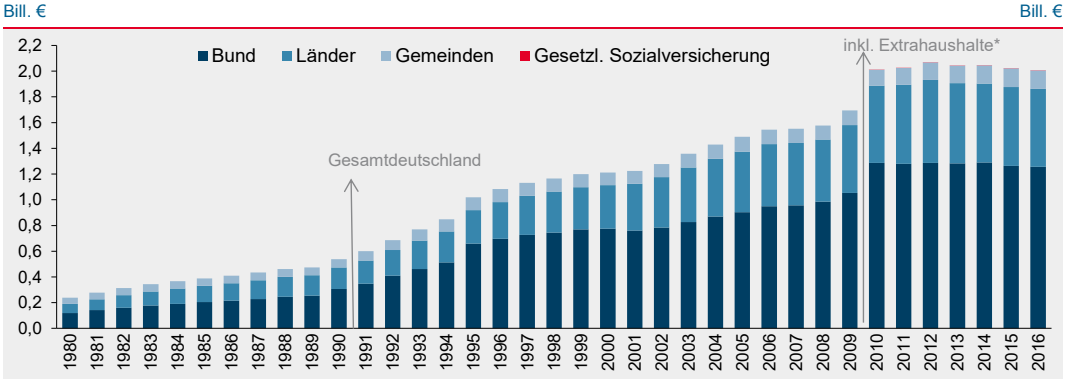
2 Unterschiedliche Verschuldungspräferenzen

2.1 Stagnierende Staatsverschuldung nach rasantem Anstieg

Schulden über 2 Billionen €

Die öffentliche Verschuldung in Deutschland ist in den vergangenen vier Jahrzehnten deutlich angestiegen. Hatte sie 1980 noch rund 240 Mrd. € betragen, überschritt sie 1995 die Billionen- und 2010 die Zweibillionengrenze. Rechnet man die Einbeziehung der Extrahaushalte seit 2010 heraus, dann reduziert sich 2016 der Schuldenstand zwar auf 1,73 Bill. €, was aber immer noch eine hohe Steigerung in den letzten fünfzehn Jahren darstellt.

Verschuldung des öffentlichen Gesamthaushalts auf hohem Niveau



* und gesetzliche Sozialversicherung

Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Volkswirtschaft/Research

Betrachtet man die Entwicklung in der näheren Vergangenheit, so hat sich der Aufwärtstrend seit dem Höhepunkt 2012 umgekehrt. Inzwischen liegt die Gesamtverschuldung um 3,0 % darunter und unterschreitet etwas das Niveau von 2010. Selbst nach der erweiterten Erhebung, die für die Gesamtverschuldung nach den Maastricht-Kriterien notwendig ist, nahm die deutsche Staatsverschuldung in den letzten vier Jahren ab.

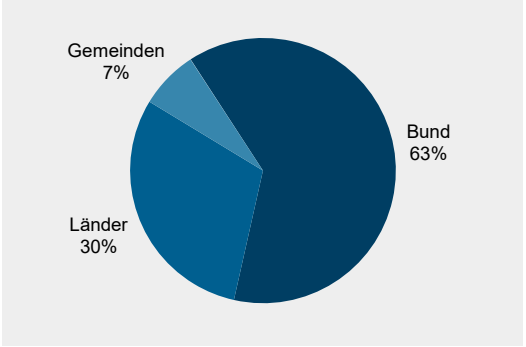
2.2 Bund und Länder als größte Schuldnergruppen

Hauptschuldner: Bund mit 63 %

Der Bund ist mit Abstand der Hauptschuldner. Trotz des leichten Rückgangs seit 2010 beträgt sein Anteil an der Gesamtverschuldung 63 %. Dies war nicht immer so. In den achtziger Jahren lag der Wert bei 50 %. Seitdem verelffachte sich sein Schuldenniveau, während die Länder „nur“ einen Faktor von neun aufweisen. Die Gemeinden weiteten die Finanzierung „auf Pump“ um das Dreifache und damit deutlich geringer aus als die anderen Protagonisten.

Bund als Hauptschuldner

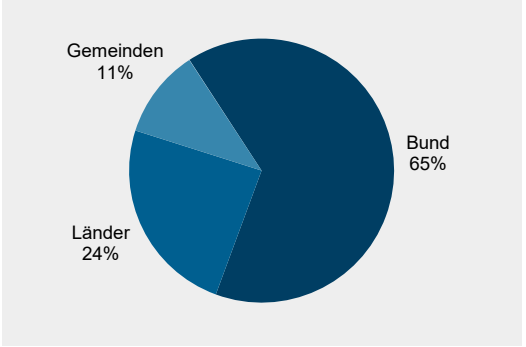
Anteil an der Verschuldung des öffentl. Gesamthaushalts 2016, %



Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Volkswirtschaft/Research

Gemeinden im öffentlichen Bereich stärker

Anteil an der Verschuldung des öffentl. Bereichs 2016, %



Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Volkswirtschaft/Research

Länder und Kommunen konnten allerdings nicht gegenüber 2010 die Verschuldung wie der Bund zurückfahren. Immerhin sind die Länder sind fast wieder auf dem Stand von 2010 und haben einen

Anteil von 30 % an der Gesamtverschuldung. Der Anteil der Gemeinden ist mit 7 % mit Abstand der kleinste, wobei der kommunale Schuldenstand 16 % über dem Wert von 2010 liegt. Nach der sehr umfassenden Abgrenzung des öffentlichen Bereichs erhöht sich der Teil der Kommunen zwar auf 11 %, bleibt aber angesichts des Länderanteils von 24 % und des Bundesanteils von 65 % die kleinste Schuldnergruppe.

Die gesetzlichen Sozialversicherungen kommen mit 434 Mio. € Schulden lediglich auf einen Anteil von deutlich unter einem Prozent. Dies ist durch den Gesetzgeber so gewollt, hat er doch ein grundsätzliches Kreditverbot für die gesetzlichen Sozialversicherungen postuliert.

2.3 Große strukturelle Unterschiede

Der Vergleich zwischen der Struktur des Gesamthaushalts und des öffentlichen Bereichs zeigt implizit, dass der Ausgliederungsgrad öffentlicher Aufgaben und damit verbundener Schulden zwischen den verschiedenen Schuldnergruppen sehr unterschiedlich ist. So werden den Kernhaushalten der Länder/Stadtstaaten 83 % der Schulden zugeordnet. Der Kernhaushalt des Bundes ist für 63 % seiner Schulden verantwortlich. Im Durchschnitt der Gemeinden/-verbände ist der Anteil der Kernhaushalte mit nur 45 % an den Schulden deutlich geringer.

Extrahaushalte mit geringem Schuldenanteil

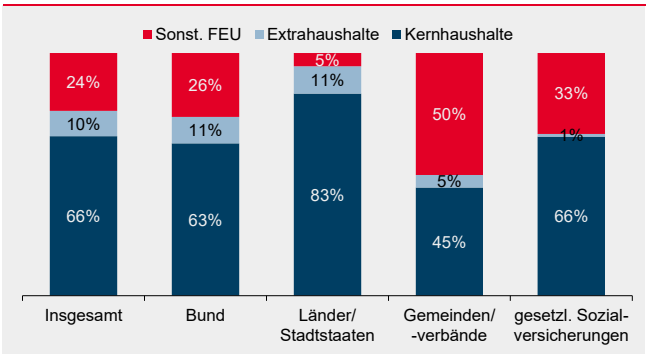
Die Extrahaushalte spielen als Schuldner eine untergeordnete Rolle. Nur 10 % der öffentlichen Schulden sind auf sie zurückzuführen. Diese dem Staatssektor zugehörigen Institutionen sind insbesondere beim Bund und auf Landesebene anzutreffen. Die kommunale Verschuldung beruht kaum auf Extrahaushalten. Dies ist durch die sehr enge Verbindung der Extrahaushalte zu den Kernhaushalten sowie ihre Tätigkeit als Nicht-Marktproduzenten begründet. Eine finanzielle Eigenständigkeit ist nicht gefordert und eventuelle Defizite können durch den Kernhaushalt direkt abgedeckt werden.

Sonstige FEU bei Gemeinden wichtig

Die sonstigen FEU stellen den Hauptanteil an der Verschuldung des öffentlichen Bereichs auf Gemeindeebene. Dies ist strukturell bedingt. Die Ausgliederung von Tätigkeiten in gesonderte Fonds, Einrichtungen und Unternehmen ist bei Kommunen weit verbreitet. Sie erhoffen sich Effizienzgewinne durch einen quasi-privatwirtschaftlichen Führungsstil sowie niedrigere Personalkosten. Auch können so Investitionskosten, die gerade bei der Infrastruktur von Bildung, Gesundheit, Verkehr und Ver-/Entsorgung besonders hoch sind, ausgelagert werden; entsprechende Schulden müssen im Kern- bzw. Gesamthaushalt nicht mehr ausgewiesen werden. Zudem ist die Ausgründung ein Mittel überregional zusammenzuarbeiten, wie in Zweckverbänden üblich.

Kernhaushalte als Hauptträger der Schulden

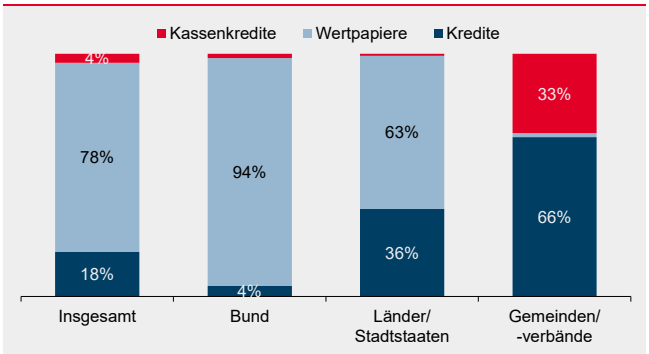
Anteil an den Schulden des regionalen öffentlichen Bereichs in %, 2016



Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Volkswirtschaft/Research

Unterschiedliche Bedeutung der Verschuldungsarten

Anteil an den Schulden des regionalen Gesamthaushalts in %, 2016



Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Volkswirtschaft/Research

Bund: 94 % Wertpapiere
Länder: 63 % Wertpapiere und 36 % Kredite

Wie finanziert wird, hängt von der jeweiligen Ebene der Gebietskörperschaft ab. Der Bund entscheidet sich zu 94 % für Wertpapiere (z.B. Bundesanleihen, -obligationen, -schatzanweisungen) als Verschuldungsart und nutzt damit die Möglichkeiten des Kapitalmarktes. Die großvolumigen,

sehr liquiden Titel minimieren Zins- und sonstige Kosten. Länder/Stadtstaaten haben eine weniger ausgeprägte Präferenz. Sie finanzieren sich zu 63 % über Wertpapiere und zu 36 % über Kredite, wobei das Pendel in den vergangenen zehn Jahren stärker in Richtung Kapitalmarkt ausschlug.

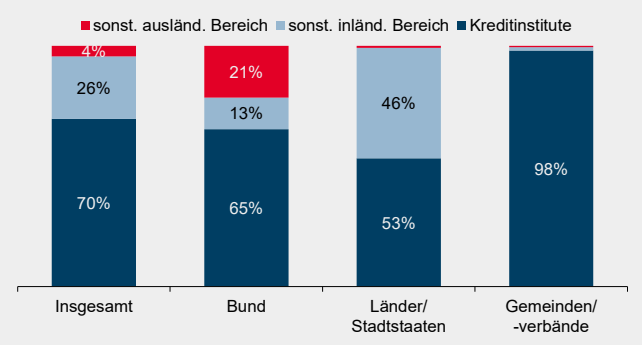
Gemeinden: Verschuldung zu 33 % über Kassenkredite finanziert

Gemeinden und Gemeindeverbände haben ihre ganz eigene Finanzierungsstruktur. 66 % ihrer Verschuldung stellen Kredite und nur weniger als 2 % Wertpapiere dar. Der Gang an den Kapitalmarkt steht nämlich nur wenigen Kommunen offen, da zumeist nicht ausreichend „Masse“ zustande kommt, um das Liquiditätsbedürfnis der Investoren zu befriedigen. Gemeinschaftsanleihen mit mehreren beteiligten Gemeinden sind noch die Ausnahme. Eine Finanzierungsart, die weder bei Bund (1,7 %) noch bei Ländern (0,8 %) intensiv genutzt wird, steht bei Kommunen auf Platz zwei: Kassenkredite stellen inzwischen 33 % der Kommunalverschuldung dar. Die ursprünglich nur zur Deckung kurzfristiger Zahlungsengpässe gedachten Mittel haben sich seit 2000 versiebenfacht, während die Höhe der „normalen“ Kredite nahezu unverändert blieb. Damit konzentrieren sich bei Gemeinden 63 % der bundesweiten Kassenkredite, die in manchen Bundesländern sogar mit einer Fristigkeit bis zu zehn Jahren genehmigt werden.

Die Gläubigerstruktur lässt sich nur zuverlässig für die Kredite und Kassenkredite ermitteln, während es eine umfassende Veröffentlichung über die Eigentümer von Wertpapieren nicht gibt. Bei der Gewährung von Darlehen stehen die Kreditinstitute ganz vorn. Sie stellen beim Bund 65 %, bei Ländern/Stadtstaaten 53 % und bei Gemeinden fast 100 % der Kredite bereit. Der Bund verfügt dabei über die breiteste Gläubigerschaft, da dessen großes Kreditvolumen insbesondere institutionelle Anleger interessiert. So gewähren der in- und ausländische Bereich außerhalb des Bankensektors jeweils 13 % bzw. 21 % des Kreditvolumens des Bundes. Die Länder/Stadtstaaten erhalten immerhin 46 % ihrer Kredite vom sonstigen inländischen Bereich. Ausländische Kreditgeber engagieren sich bisher bei den Gebietskörperschaften unterhalb des Bundes kaum.

Kreditinstitute als Hauptdarlehensgeber

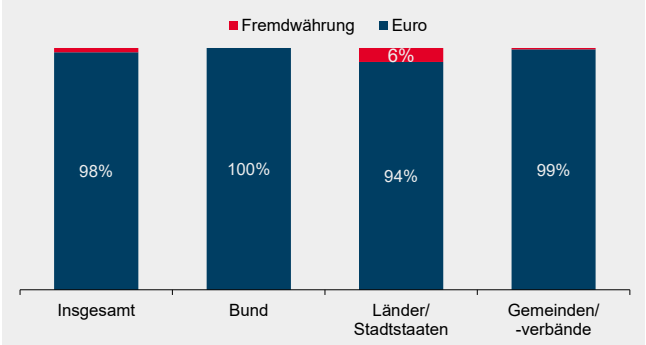
Anteil an den Krediten/Kassenkrediten d. regionalen Gesamthaushalts in %, 2016



Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Volkswirtschaft/Research

Fremdwährungen spielen kaum eine Rolle

Anteil an den Schulden des regionalen Gesamthaushalts in %, 2016



Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Volkswirtschaft/Research

Kaum Verschuldung in Fremdwährung

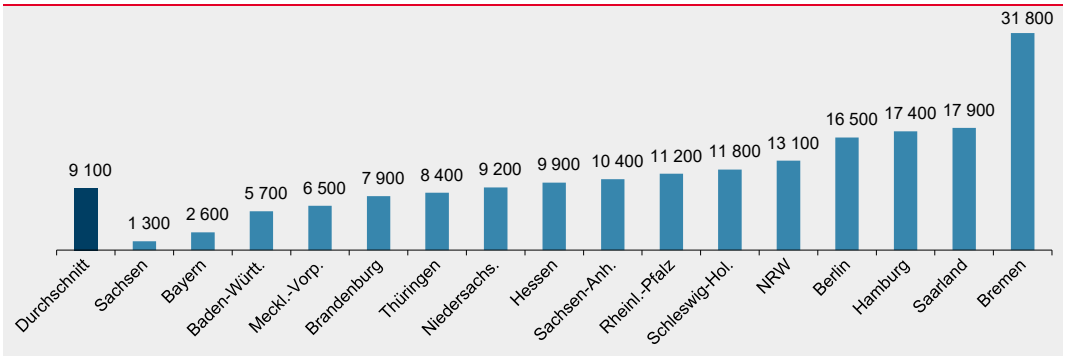
Fremdwährungen kommen bei der Staatsfinanzierung fast nicht zum Einsatz: Der Bund verzichtet vollständig auf Kredite und Wertpapiere in Fremdwährung. Länder und Gemeinden sind etwas experimentierfreudiger und verschuldeten sich 2016 zu 6 % bzw. 0,6 % außerhalb des Euro. Die grundsätzliche Zurückhaltung dürfte mit dem niedrigen Zinsniveau in Deutschland zusammenhängen, das eine Verschuldung in der heimischen Währung fast „alternativlos“ macht. Anfang 2015 zeigte zudem die Entscheidung der Schweizer Notenbank, den Wechselkurs des Franken wieder den Märkten zu überlassen, dass Fremdwährungskredite immer Risiken bergen, wenn sie nicht hinreichend abgesichert werden. Ihre statistische Erfassung in Euro erfolgt entweder zu einem Referenzkurs der Bundesbank zum jeweiligen 31. Dezember oder zu dem Kurs, der mit den Absicherungsgeschäften festgelegt wurde.

3 Verschuldung der Bundesländer im Vergleich

Staatsrechtlich sind Städte und Gemeinden grundsätzlich als Teil der Länder zu betrachten, auch wenn sie im Grundgesetz zum Teil eigenständig erwähnt werden. Sie unterliegen der rechtlichen Aufsicht des Bundeslandes und haben damit zu ihm ein besonders enges Verhältnis, das sich auch auf die Finanzierung der Kommunalhaushalte erstreckt. Insofern ist es wichtig, zunächst einen Blick auf die Verschuldungssituation der Bundesländer einschließlich ihrer Kommunen zu werfen. Zudem ist nur so ein fairer Vergleich mit den Stadtstaaten möglich, die ja nicht die Möglichkeit haben, staatliche Aufgaben und deren Finanzierung auf Gemeinden zu übertragen.

Pro-Kopf-Verschuldung bei Ländern inklusive Gemeinden sehr unterschiedlich

Verschuldung von Ländern und Gemeinden pro Einwohner 2016, in € (Gesamthaushalt)



Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Volkswirtschaft/Research

Große Unterschiede bei Pro-Kopf-Verschuldung

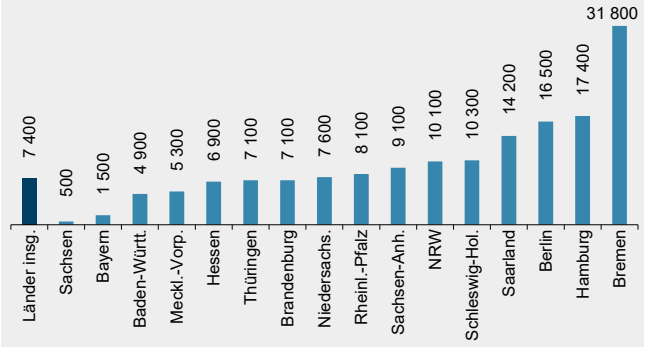
Im Durchschnitt liegt die Pro-Kopf-Verschuldung der Länder inklusive Gemeinden bei 9.100 €. Die Spannbreite ist dabei aber sehr hoch und reicht von Sachsen mit nur 1.300 € bis Bremen mit 31.800 €. Insgesamt befinden sich neben Sachsen auch Bayern, Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Thüringen unter dem Durchschnitt. Sachsen-Anhalt weist als einziges neues Bundesland eine überdurchschnittliche Verschuldung pro Einwohner aus. Die Stadtstaaten, Nordrhein-Westfalen (NRW) und das Saarland entfernen sich am weitesten vom Mittelwert mit Beträgen ab 13.100 €.

3.1 Landeshaushalte: Schuldenlast unterschiedlich schwer

Bei der Betrachtung der reinen Landeshaushalte fällt auf, dass sich die Rangfolge der Verschuldung pro Einwohner kaum von dem Ranking der Länder einschließlich Gemeinden unterscheidet: So sind die Pro-Kopf-Schulden in Sachsen und Bayern mit Abstand am niedrigsten. Dann kommt die Mehrzahl der Bundesländer, die sich etwa plus-minus 2.000 € um den Durchschnitt von 7.400 € gruppieren. Die Stadtstaaten sowie NRW, Schleswig-Holstein und das Saarland weisen mit einer Verschuldung pro Einwohner zwischen 10.100 € und 31.800 € die höchsten Werte aus.

Pro-Kopf-Schulden der Landeshaushalte aufgespreizt

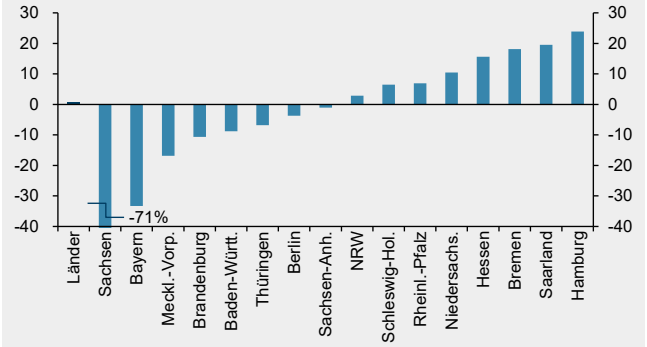
Verschuldung der Landeshaushalte pro Einwohner 2016, in € (Gesamthaushalt)



Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Volkswirtschaft/Research

Schuldenniveau veränderbar

Verschuldung der Landeshaushalte: Veränderung 2016 gg. 2010 in %



Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Volkswirtschaft/Research

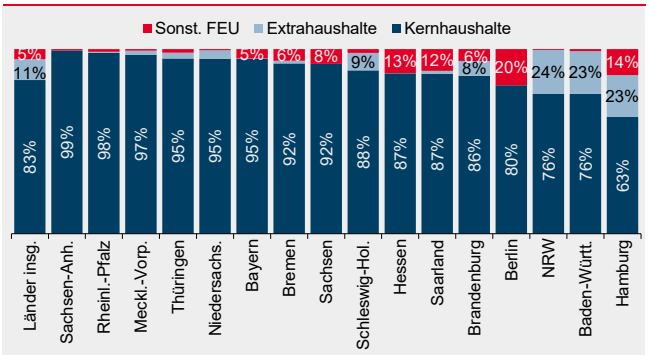
NRW größter Schuldner auf Landesebene

Bezogen auf die gesamten Schulden aller Landeshaushalte ist Nordrhein-Westfalen der mit Abstand größte Schuldner mit einem Anteil von 30 %. Es folgen Baden-Württemberg, Berlin und Niedersachsen mit jeweils einem Anteil von 9 % bis 10 %. Damit prägen die vier „Großschuldner" mit zusammen fast 60 % die Landesschulden. Alle weiteren Bundesländer tragen mit 1 % bis 7 % zur Verschuldung der Länder bei.

Dass ein niedriges Schuldenniveau noch weiter gesenkt werden kann, dafür lieferten die Bundesländer Sachsen und Bayern den Beweis mit dem Rückgang seit 2010von 71 % bzw. 33 %. Eine graduelle Verbesserung erreichten die Länder Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Baden-Württemberg und Thüringen. Nahezu konstant halten konnten in diesem Zeitraum immerhin Berlin Sachsen-Anhalt und NRW ihren Schuldenberg. Die anderen Bundesländer weiteten die Verschuldung mit Raten von 7 % bis 24 % aus.

Kernhaushalte als Hauptträger der Schulden

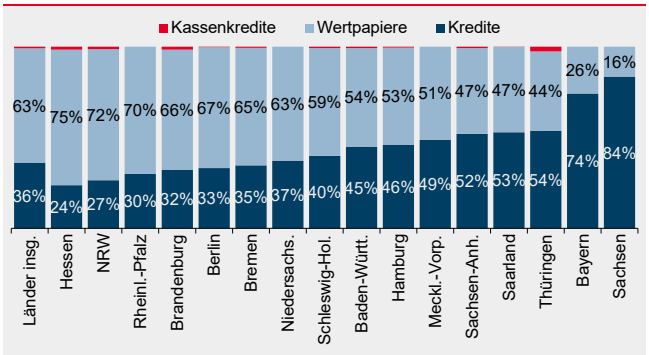
Landeshaushalte: Anteil an den Schulden des öffentlichen Bereichs in %, 2016



Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Volkswirtschaft/Research

Kassenkredite bei Ländern bedeutungslos

Landeshaushalte: Anteil an den Schulden des Gesamthaushalts in %, 2016



Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Volkswirtschaft/Research

Grundsätzlich sind auf Landesebene die Kernhaushalte die Hauptträger der Verschuldung, was für eine eher moderate Ausgliederung von staatlichen Aufgaben spricht. In der Spitze beträgt der Anteil der Kernhaushalte an den Schulden des öffentlichen Bereichs 99 %, wie im Falle Sachsen-Anhalts. Mit Ausnahme von Hamburg, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen haben alle anderen Bundesländer einen Anteil, der zwischen 81 % und 98 % und damit nahe bzw. über dem Durchschnitt von 83 % liegt.

Länderschulden: Wertpapieranteil von 75 % bis 16 %

Welcher Finanzierungstitel bedienen sich die Landeshaushalte? Klar ist, dass Kassenkredite kaum eine Rolle spielen. Ob nun Wertpapiere oder Kredite dominieren, hängt von der Präferenz des Bundeslands ab. So greift Hessen zu 75 % auf den Kapitalmarkt zurück, zu dem es mit dem Finanzplatz Frankfurt auch geografisch den kürzesten Weg hat. Auch NRW nimmt 72 % der Schulden in Form von Wertpapieren auf, was aufgrund des hohen Volumens der von Investoren erwünschten Liquidität der Titel entspricht. Aber auch kleinere Länder möchten ihre Refinanzierungsbasis verbreitern und gehen an den Kapitalmarkt. Sachsen und Bayern dagegen verfolgen eine andere Strategie. 84 % bzw. 74 % der dortigen Verschuldung wird durch Kredite finanziert, die Wertpapierquote beträgt nur 16 % bzw. 26 %. Zwischen diesen Extrema bewegen sich die übrigen Bundesländer, so dass im Durchschnitt die Landesverschuldung zu 63 % über Wertpapiere und 36 % über Kredite getätigt wird.

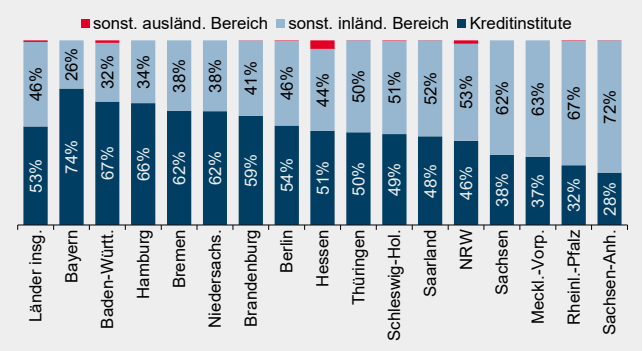
Fremdwährungsschulden in NRW konzentriert

Im Sinne der Schuldenstatistik sind Kredite entweder nicht übertragbare oder gar nicht verbriefte Schuldtitel. Sie sind selbstredend eine Domäne der Banken, sodass Kreditinstitute im Durchschnitt der Landeshaushalte 53 % der Kreditmittel bereitstellen. Vom sonstigen inländischen Bereich (wie Versicherungen) erhalten die Landeshaushalte 46 % ihrer Kredite/Kassenkredite. Doch ist die Spannbreite groß. Sie reicht von Bayern, das zu 74 % von den Kreditinstituten versorgt wird bis zu Sachsen-Anhalt mit 28 %. Kreditgeber aus dem sonstigen ausländischen Bereich treten bei den meisten Bundesländern so gut wie gar nicht in Erscheinung. Entsprechend gering ist auch die Verschuldung in einer Nicht-Euro-Währung. Allein NRW hat einem nennenswerten Anteil von 19 %

seiner Staatsschulden in Fremdwährungen aufgenommen. Folglich sind in diesem Bundesland 97 % der Landesverschuldung in einer Fremdwährung konzentriert.

Länder: Wenn Darlehen, dann meist von Banken

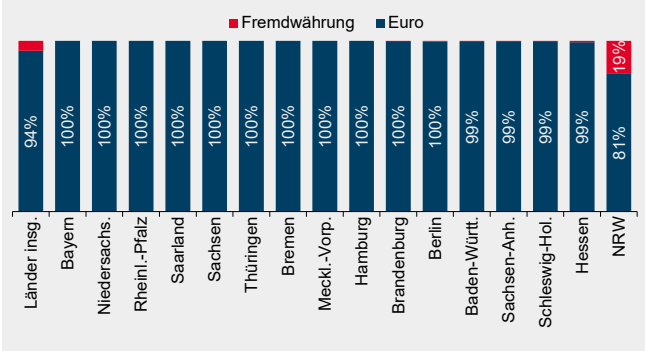
Landesgesamthaushalte: Anteil an den Krediten/Kassenkrediten in %, 2016



Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Volkswirtschaft/Research

Fremdwährungen nur in NRW nennenswert

Landesgesamthaushalte: Anteil an den Schulden in %, 2016



Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Volkswirtschaft/Research

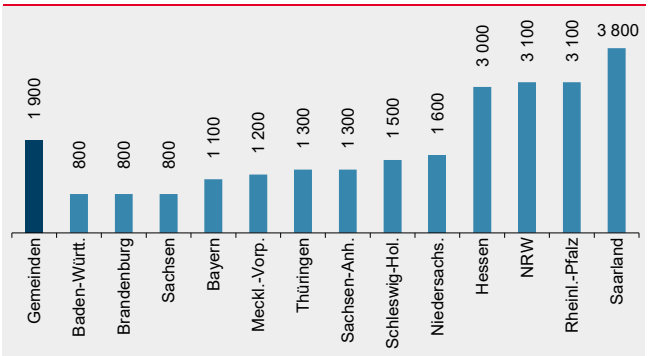
3.2 Gemeindehaushalte: Zum Teil durch Kassenkredite finanziert

Gemeindeverschuldung in Baden-Württemberg und Brandenburg niedrig

Die Verschuldung der Gemeindehaushalte ist zwischen den Bundesländern nicht so stark aufgespreizt wie bei den reinen Landeshaushalten. In neun Bundesländern weisen die Gemeinden durchschnittlich eine Pro-Kopf-Verschuldung von bis zu 1.600 € auf, in den verbleibenden vier liegt der Wert zum Teil doppelt so hoch (Stadtstaaten haben keine Gemeinden). Die niedrigsten Werte können Baden-Württemberg, Brandenburg und Sachsen mit 800 € Schulden pro Einwohner präsentieren. Die Gemeinden in Hessen, NRW, Rheinland-Pfalz und Saarland sind pro Kopf zwischen 3.000 € und 3.800 € am höchsten verschuldet. Die Rangfolge unterscheidet sich damit zum Teil deutlich von der der Landeshaushalte.

Pro-Kopf-Schulden der Gemeindehaushalte

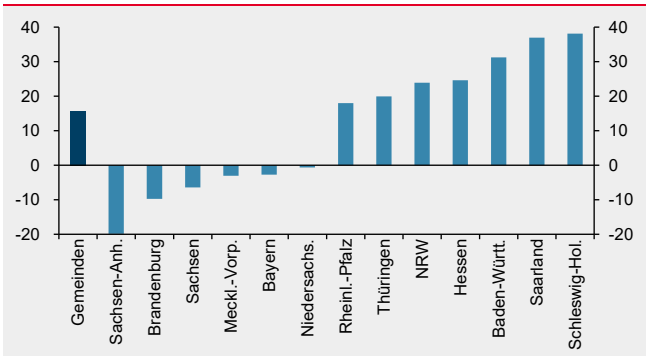
Verschuldung der Gemeindehaushalte pro Einwohner 2016, in € (Gesamthaushalt)



Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Volkswirtschaft/Research

Schuldenniveau zum Teil erheblich gestiegen

Verschuldung der Gemeindehaushalte: Veränderung 2016 gg. 2010 in %



Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Volkswirtschaft/Research

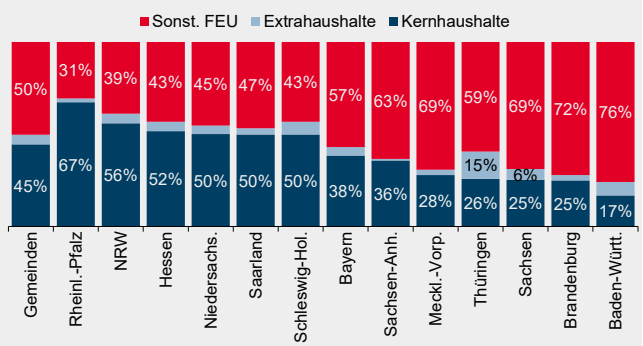
Der Anstieg der Gemeindeschulden seit 2010 war mit 15,6 % ausgeprägter als auf Landesebene mit 0,9 %. In der Spitze kam es in den Kommunen in Baden-Württemberg, Saarland und Schleswig-Holstein sogar zu heftigen Steigerungen über 30 %. Aber auch in den Gemeinden in Rheinland-Pfalz, Thüringen, NRW und Hessen übertraf der Schuldenstand zwischen 18 % und 25 % den Wert von 2010. Rückgänge zwischen 20 % und 0,6 % konnten immerhin in sechs Bundesländern erreicht werden.

Der Ausgliederungsgrad ist bei den Gemeinden hoch, weil ihr vielfältiges Angebot im Bereich der Daseinsfürsorge häufig durch eigene Unternehmen zur Verfügung gestellt wird. Die Schulden der Gemeinden im Sinne des öffentlichen Bereichs sind damit durchschnittlich zu 50 % auf die sonstigen FEU „ausgelagert“. Die großen Unterschiede zwischen Kommunalhaushalten in verschiedenen Bundesländern ergeben sich weniger durch einen höheren Ausgliederungsgrad, denn die

Schulden der sonstigen FEU pro Einwohner variieren vergleichsweise wenig. Ursache ist die Verschuldung der jeweiligen Kernhaushalte. So ist bei Kommunen mit einer sehr hohen Verschuldung der Kernhaushalte der Anteil der sonstigen FEU geringer, wie im Falle von Rheinland-Pfalz, NRW und Hessen. In allen neuen Bundesländern und Baden-Württemberg ist die „Schuldenbeteiligung" der sonstigen FEU dagegen höher.

Gemeinden mit hohem Ausgliederungsgrad

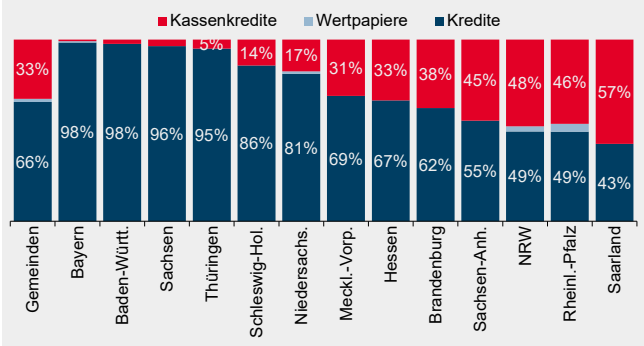
Gemeindehaushalte: Anteil an den Schulden des öffentlichen Bereichs in %, 2016



Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Volkswirtschaft/Research

Kassenkredite bei vielen Gemeinden bedeutsam

Gemeindehaushalte: Anteil an den Schulden des Gesamthaushalts in %, 2016



Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Volkswirtschaft/Research

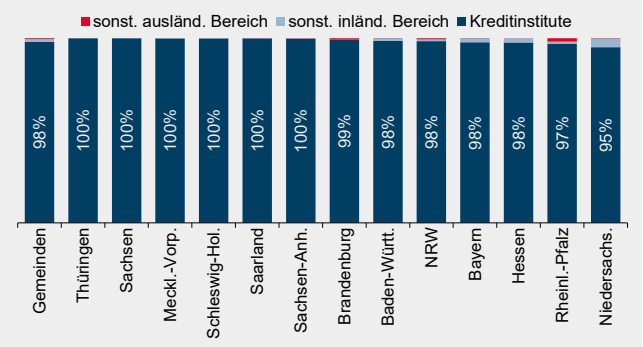
Zum Teil sehr hoher Anteil der Kassenkredite bei Gemeinden

Bei der Finanzierung der kommunalen Defizite gibt es typische Strukturen. Allen Kommunen ist gemeinsam, dass sie kaum am Kapitalmarkt aktiv sind. Mit den Gemeinden in Rheinland-Pfalz, die 4,3 % ihrer Verschuldung durch Wertpapiere finanzieren, ist schon der Höchstwert erreicht. Meist schließen sich mehrere Kommunen für die Begebung von Gemeinschaftsanleihen zusammen, so auch in Niedersachsen, NRW und Bayern.

Anders verhält es sich bei den Kassenkrediten: Nur Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen und Thüringen weisen einen Anteil aus, der maximal 5 % beträgt; der Rest sind „normale" Kommunalkredite. Sie entsprechen damit der eigentlichen Zweckbestimmung der Liquiditätskredite, die ja für die Überbrückung temporärer Engpässe gedacht waren. In allen anderen Bundesländern liegt der durchschnittliche Anteil der kommunalen Kassenkredite bei bis zu 57 %. Sie werden genutzt, um Defizite auszugleichen, obwohl die Kreditaufnahme in vielen Gemeindeordnungen an die Investitionsausgaben gebunden sind.

Gemeinden auf Kreditinstitute angewiesen

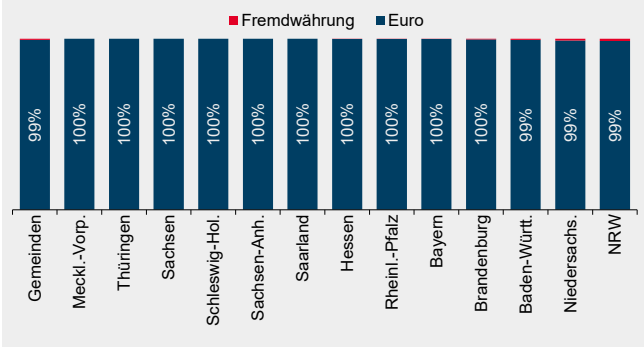
Gemeindegesamthaushalte: Anteil an den Krediten/Kassenkrediten in %, 2016



Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Volkswirtschaft/Research

Fremdwährungen für Gemeinden meist uninteressant

Gemeindegesamthaushalte: Anteil an den Schulden in %, 2016



Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Volkswirtschaft/Research

Im Gegensatz zu Bund und Landeshaushalten sind die deutschen Kommunen zu fast 100 % auf Kreditinstitute angewiesen. Auch hier sind Fremdwährungen bei der Kreditaufnahme die Ausnahme und tragen maximal zu einem Prozent zur Kommunalverschuldung bei.

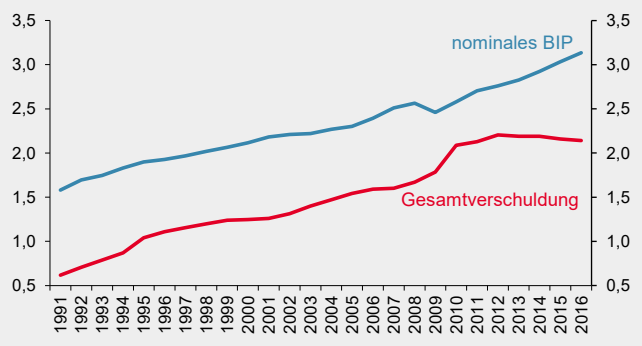
4 Ausblick: Schuldenbremse als Chance

Hohe Steuereinnahmen, kaum Konsolidierung

Wie ist es um die Zukunft der öffentlichen Haushalte und ihrer Verschuldung bestellt? Gibt es eine Chance für Konsolidierung oder ist sie überflüssig? Das teilweise kräftige Wirtschaftswachstum in den vergangenen Jahren ließ und lässt die Steuereinnahmen in Deutschland sprudeln. Dies weckte Begehrlichkeiten, das staatliche Angebot zu erweitern, was dann auch verwirklicht wurde. Eine spürbare Rückführung der Staatsverschuldung wirkt da recht unattraktiv.

BIP steigt schneller als Schulden

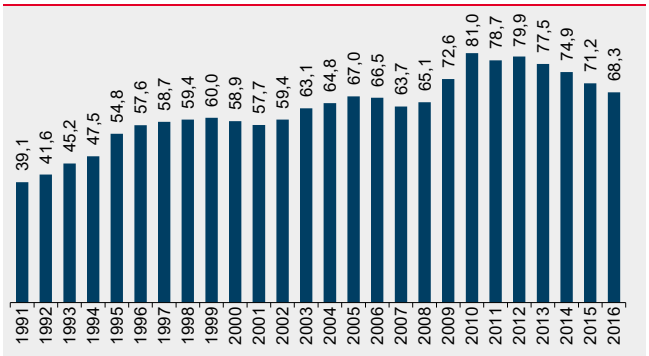
Deutschland: BIP und Gesamtverschuldung nach Maastricht-Kriterien in Bill. €



Quellen: Bundesbank, Helaba Volkswirtschaft/Research

Rückgang der Maastricht-Verschuldungsquote

Deutschland: Gesamtverschuldung in % des BIP (Maastricht-Kriterium)

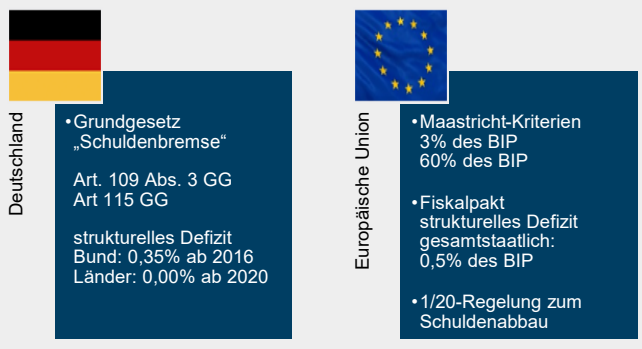


Quellen: Bundesbank, Helaba Volkswirtschaft/Research

Doch die Zahlen sprechen für sich: So wächst das Bruttoinlandsprodukt (BIP) seit dem Tiefpunkt 2009 nominal zwischen 2 % bis 5 % und damit spürbar schneller als die Staatsschulden, die seit 2013 sogar etwas sinken. Für die Maastricht-Messgröße „Anteil der Verschuldung am BIP" ergeben sich damit deutlich abnehmende Werte. Mit 68,3 % liegt der Anteil der Staatsschulden am BIP 2016 deutlich unter 81 %, dem 2010 erreichten Höchstwert – also ein Grund zur Entwarnung? Vor der Finanz- und europäischen Staatsschuldenkrise lag der Anteil 2008 bei 65 %. Von der Maastricht-Grenze von 60 % des BIP ist die deutsche Staatsverschuldung derzeit noch entfernt und der Schuldenabbau ist angesichts der guten Einnahmensituation bisher nur halbherzig erfolgt. Doch solide Staatsfinanzen sind die Grundlage für nachhaltiges Wachstum und dauerhaften, gesellschaftlichen Frieden. Das Beispiel Griechenland zeigt in dem Zusammenhang, wie wichtig es ist, die Staatsverschuldung ernst zu nehmen.

Schuldenabbau geplant?

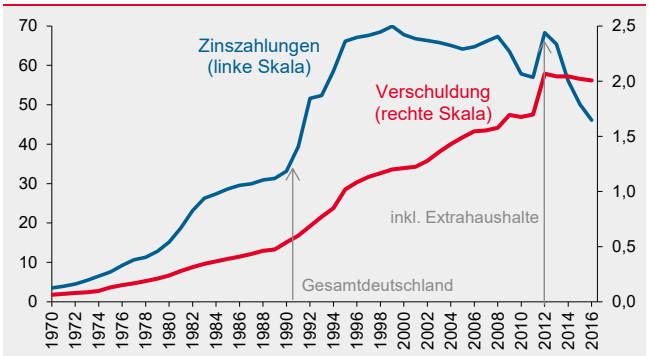
Übersicht: Gesetzliche Vorgaben



Quelle: Helaba Volkswirtschaft/Research

Zinszahlungen jetzt noch kein Problem

in Mrd. € in Bill. €



Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Volkswirtschaft/Research

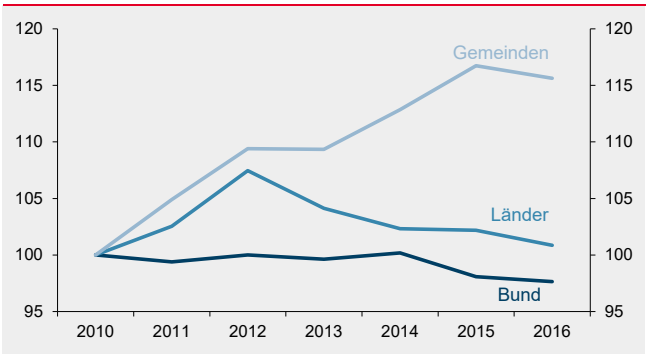
Grenze für strukturelles Defizit: 0,5 % des BIP

Grundsätzlich hat sich die öffentliche Hand in Deutschland zur Mäßigung verpflichtet. So wurde im Grundgesetz Anfang 2009 die Schuldenbremse gezogen. Sie soll ab 2016 beim Bund das strukturelle Defizit auf 0,35 % des BIP verlangsamen und sieht für die Länder eine „Schuldenvollbremsung" ab 2020 vor. Für Kommunen gibt es keine neuen Regelungen. Hier greift aber der Fiskalpakt auf europäischer Ebene, der das strukturelle Defizit des Gesamtstaats auf 0,5 % des BIP begrenzt. Zudem sollen Länder der Eurozone, die das 60 %-Kriterium verletzen, jährlich 1/20 ihrer Verschul-

dung abbauen. Diese gesetzlichen Vorgaben weisen den richtigen Weg. Ob er allerdings von den Regierungen wirklich eingeschlagen wird, scheint fraglich. Denn in konjunkturell guten Zeiten müsste zügig auf dem Konsolidierungspfad entlang geschritten werden, um einen finanziellen Vorsprung für wirtschaftlich schwierige Zeiten aufzubauen. Dies geschieht derzeit nur sehr zögerlich, wobei die Entwicklung zwischen den Gebietskörperschaften sehr unterschiedlich ist: So konnte der Bund seine Verschuldung seit 2010 etwas abbauen. Der Schuldenstand der Länder stieg dagegen bis 2012 kräftig an, konnte jedoch anschließend wieder gesenkt werden und liegt deshalb nur noch 1 % über dem Ausgangswert von 2010.

Höchste Verschuldungsdynamik bei Gemeinden

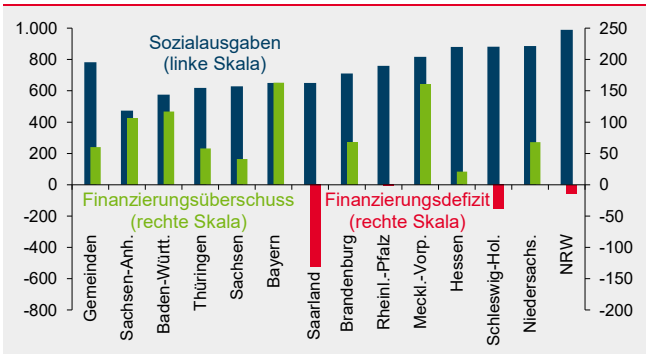
Schulden des Gesamthaushalts: Index 2010 =100



Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Volkswirtschaft/Research

Gemeinden: Hohe Sozialausgaben belasten Haushalt

Kernhaushalte der Gemeinden: € pro Einwohner, 2014



Quellen: Bundesfinanzministerium, Helaba Volkswirtschaft/Research

Bei den Kommunen kam es erst im vergangenen Jahr zu einer gewissen Beruhigung. Davor war die Schuldenzunahme der Gemeinden mit 17 % in dem relativ kurzen Zeitraum bis 2015 unter den Gebietskörperschaften am höchsten. Dies hängt zum Teil mit den steigenden Sozialausgaben zusammen. Tendenziell ist in Bundesländern mit Gemeinden, die pro Einwohner gerechnet hohe Sozialausgaben zu verkraften haben, auch ein Finanzierungsdefizit auf Kommunalebene vorhanden. Allerdings kann damit nicht alles erklärt werden, denn am Beispiel Niedersachsen sieht man, dass trotz der finanziellen Belastungen aus den Sozialleistungen sogar ein Überschuss in den niedersächsischen Gemeinden erwirtschaftet wurde. Ein Mix aus besserer finanzieller Ausstattung der Gemeinden und konstruktiver Überwachung seitens der Kommunalaufsicht ist unvermeidbar, um die Verschuldung im Sinne der gesetzlichen Ziele zu begrenzen.

Auch mit Blick auf die Ratingagenturen ist es wichtig, sich langfristig finanzpolitisch solide aufzustellen, denn eine gute Bonitätseinstufung kann bares Geld wert sein. Zwar erhält Deutschland insgesamt die Bestnote, aber schon bei den Bundesländern kommt es bei Standard & Poor's und Moody's zu Differenzierungen. Fitch leitet dagegen aus der Garantie der Bundesländer im Grundgesetz und dem engen Finanzverbund zwischen den deutschen Gebietskörperschaften ab, dass die Bundesländer grundsätzlich das gleiche Rating wie die Bundesrepublik erhalten. Kommunen waren bisher weitestgehend ungeratet. Mit der Ausweitung der Finanzierung über Wertpapiere am Kapitalmarkt könnte das Thema Rating aber für alle staatlichen Ebenen relevant werden.

Steigende Zinszahlungen in Zukunft erfordern Konsolidierung jetzt

Die Dringlichkeit zur Konsolidierung erhöht sich auch von anderer Seite: Die Zinszahlungen der öffentlichen Haushalte sind seit 1999 tendenziell gesunken, trotz des erheblichen Anstiegs der Verschuldung. Ursache ist die Niedrigzinspolitik der EZB. Sie wird zwar dafür sorgen, dass das Zinsniveau nur langsam steigt, aber mittelfristig ist eine zunehmende Belastung durch Zinszahlungen unabwendbar. Dies gilt insbesondere für Kommunen mit hohen Kassenkrediten. Hier kann es im Einzelfall schnell zu einer Verdoppelung der Zinszahlungen in den nächsten Jahren kommen, die den Haushaltsausgleich erheblich erschwert. Alle öffentlichen Haushalte sind gut beraten, sich rechtzeitig darauf einzustellen. Dazu gehört strukturelle Defizite auf Landes- und Gemeindeebene zu identifizieren und durch entsprechende Finanzierung Abhilfe zu schaffen. Der Bund als mit Abstand größter Schuldner ist aufgefordert, mit gutem Beispiel voranzugehen, den Schuldenabbau zur Chefsache zu erklären und den Bürgern die Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung zu vermitteln. Angesichts der sehr guten Einnahmesituation der Beschäftigten, der Unternehmen und des Staates bleibt zu fragen: „Wenn nicht jetzt, wann dann?“ ■