

REGIONALFOKUS

21. April 2020

Verschuldung: Gebietskörperschaften agieren sehr unterschiedlich

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

REDAKTION
Dr. Stefan Mütze

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

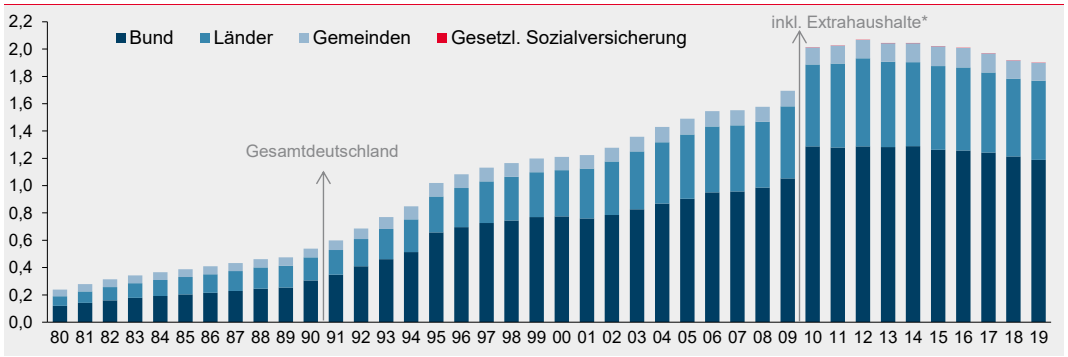
1 Schulden unter Kontrolle? 1
1.1 Sinkende Staatsverschuldung nach rasantem Anstieg 1
1.2 Maastricht-Kriterien und Schuldenbremse wirken 2
1.3 Unterschiedliche Ausgangslage vor der Coronakrise 3
1.4 Refinanzierungsbedarf bei 20 % der Schulden 4
2 Charkteristika der deutschen Gebietskörperschaften als Schuldner 4
2.1 Bund, Länder und Gemeinden – wer ist der Hauptschuldner? 4
2.2 Unterschiedliche Verschuldungspräferenzen 5
2.3 Gläubiger deutscher Staatsschulden nur zu 50 % im Inland 6
3 Verschuldung der Bundesländer im Vergleich 7
3.1 Landeshaushalte: Schuldenlast unterschiedlich schwer 7
3.2 Gemeindehaushalte: Zum Teil durch Kassenkredite finanziert 9

1 Schulden unter Kontrolle?

1.1 Sinkende Staatsverschuldung nach rasantem Anstieg

Die öffentliche Verschuldung in Deutschland ist in den vergangenen vier Jahrzehnten insgesamt deutlich angestiegen. Hatte sie 1980 noch rund 240 Mrd. € betragen, waren 1995 schon rund eine Billionen zu verzeichnen. Die EU-weite Vereinheitlichung des Begriffes „Staat“ und „Schulden“ 2010 verursachte in Deutschland einen Strukturbruch[1]. Die Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts werden seitdem umfassend ermittelt, was zu höheren Beträgen als zuvor führte. So wurde 2010 die Zweibillionengrenze überschritten.

Verschuldung des öffentlichen Gesamthaushalts auf hohem Niveau
jeweils 31. Dezember, Bill. €



* und gesetzliche Sozialversicherung
Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Volkswirtschaft/Research

Nach einem leichten Anstieg der Gesamtverschuldung auf 2,068 Bio. € stellte sich seit 2013 ein Rückgang ein, sodass 2019 der Schuldenstand mit 1,899 Bio. € um 5,6 % niedriger war als 2010.

[1] Erläuterung der Begriffe „Staat“ und „Schulden“ s. Regionalfokus Verschuldung 2017

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.

Damit blieben die Konsoldierungsbemühungen überschaubar – insbesondere mit Blick auf die gleichzeitig munter sprudelten Steuerquellen: 2019 betrugen die Steuereinnahmen gut 800 Mrd. € und übertrafen das Jahr 2010 um 50 %.

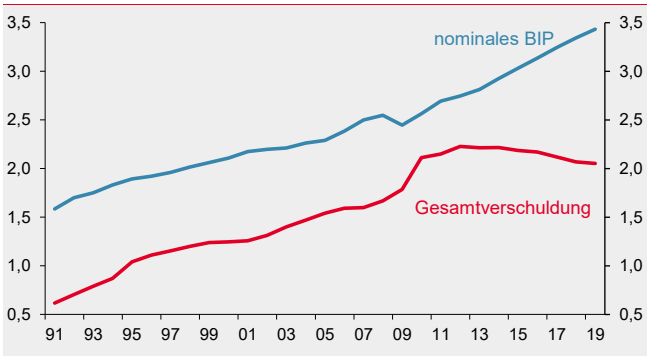
1.2 Maastricht-Kriterien und Schuldenbremse wirken

Homogener Wirtschaftsraum durch Konvergenzkriterien

Für die Belastung einer Volkswirtschaft durch ihre Schulden ist aber nicht der absolute Stand ausschlaggebend, sondern das Verhältnis zwischen Verschuldung und Wirtschaftskraft gemessen am nominalen Bruttoinlandsprodukt. Diese Relation ist Bestandteil der Maastricht-Kriterien, wobei damals ein maximaler Wert von 60 % festgelegt wurde. Zusammen mit den anderen Konvergenzkriterien sollte gemessen werden, ob die Beitrittsländer zur Eurozone solide wirtschaften, damit ein möglichst homogener Wirtschaftsraum als Basis der gemeinsamen Währung entsteht. Zudem sollen Länder der Eurozone, die das 60 %-Kriterium verletzen, jährlich 1/20 ihrer Verschuldung – gemessen am BIP – abbauen.

BIP steigt bei leicht rückläufigen Schulden

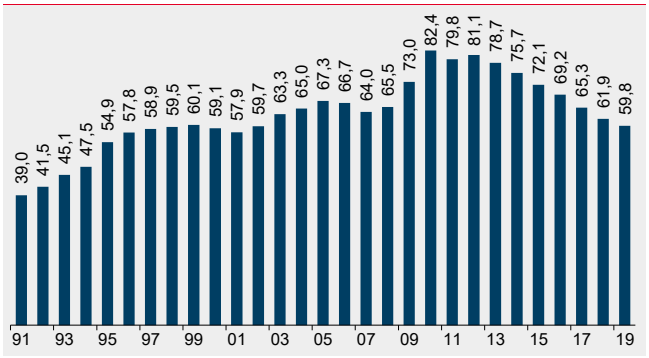
Deutschland: BIP und Gesamtverschuldung nach Maastricht-Kriterien, Bill. €



Quellen: Deutsche Bundesbank, Helaba Volkswirtschaft/Research

Abnehmende Maastricht-Verschuldungsquoten

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



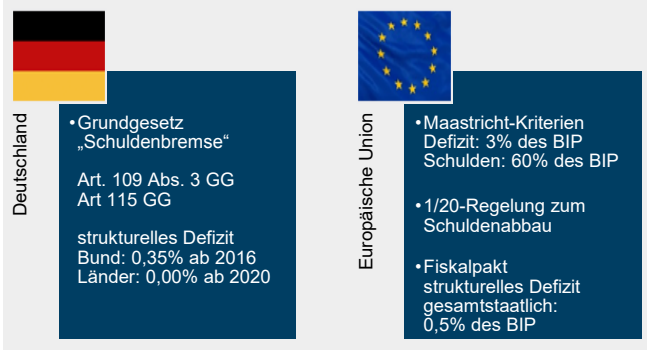
Quellen: Deutsche Bundesbank, Helaba Volkswirtschaft/Research

Deutschland 2019: Schuldenquote 60 %

Wie ist die deutsche Entwicklung im Hinblick auf die Maastricht-Kriterien zu sehen? Deutschland war bis 2019 auf gutem Wege. So wuchs das Bruttoinlandsprodukt (BIP) seit dem Tiefpunkt 2009 mit nominal zwischen 2 % bis 5 % spürbar schneller als die Staatsschulden, die zum Teil sogar sanken (Maastricht Schulden-Definition[2] weicht von der deutschen leicht ab). Für die Maastricht-Messgröße „Anteil der Verschuldung am BIP" ergaben sich damit deutlich abnehmende Werte. Mit 60 % lag die Schuldenquote 2019 deutlich unter 82 %, dem 2010 erreichten Höchstwert.

Schuldenkontrolle gesetzlich gefordert

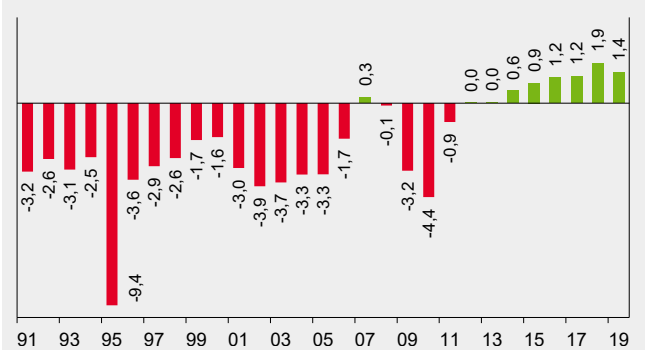
Übersicht: Gesetzliche Vorgaben



Quelle: Helaba Volkswirtschaft/Research

Seit 2012 kein Defitzit mehr

Deutschland: Defizit des Gesamthaushalts in % des BIP (Maastricht-Kriterium)



Quellen: Deutsche Bundesbank, Helaba Volkswirtschaft/Research

Von einem Defizit – nach Maastricht auf 3 % am BIP begrenzt – kann in Deutschland auf gesamtstaatlicher Ebene seit 2012 keine Rede mehr sein. Grundsätzlich hat sich die öffentliche Hand nämlich zur Mäßigung verpflichtet: Im Grundgesetz wurde Anfang 2009 die Schuldenbremse ein-

[2] Erläuterung der Maastricht Schulden-Definition vgl. Regionalfokus Verschuldung 2017 S. 3

Reserven gebildet

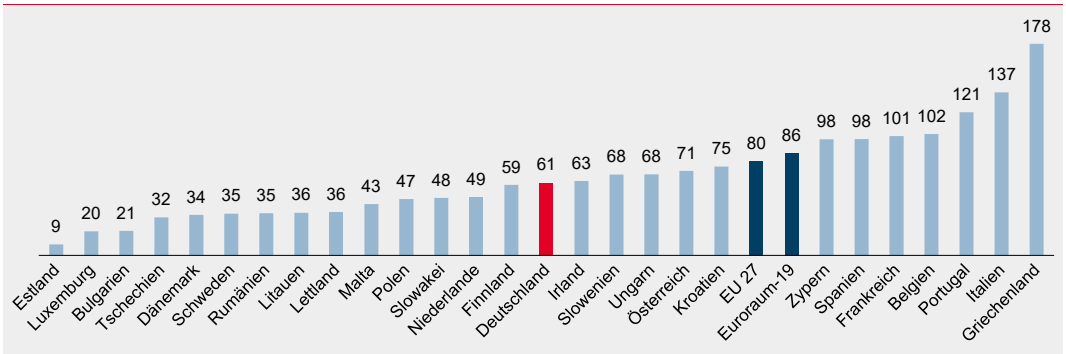
geführt. Sie soll ab 2016 beim Bund das strukturelle Defizit auf 0,35 % des BIP verlangsamen und sieht für die Länder eine „Schulden-Vollbremsung“ ab 2020 vor. Kommunen sollten wie bisher nur Investitionsausgaben per Kredit finanzieren bzw. kurzfristige Kredite bei Liquiditätsengpässen nutzen. Aus Überschüssen der vergangenen Jahre bildete der Bund sogar Rücklagen, die abgerufen werden können, wenn die konjunkturelle Lage die Einnahmensteigerung mindert. Dies wären beste Voraussetzungen gewesen, die Schuldenbremse bei normalen wirtschaftlichen Schwankungen auf Bundesebene einzuhalten. Die Länder legten in der Vergangenheit ebenfalls Reserven an und erhalten mit der Abschaffung des Länderfinanzausgleichs in diesem Jahr mehr Bundesmittel. Damit wäre eine Null-Nettokreditaufnahme 2020 theoretisch möglich gewesen.

1.3 Unterschiedliche Ausgangslage vor der Coronakrise

Doch es kam ganz anders: Die Coronakrise und ihre Bekämpfung fordert die öffentlichen Haushalte auf allen Ebenen – die Schuldenbremse wurde ausgesetzt. Denn einerseits sind massive Steuerausfälle zu erwarten und andererseits versuchen die staatlichen Institutionen, die wirtschaftlichen Folgen durch umfangreiche Unterstützungsmaßnahmen einzudämmen. Weniger Einnahmen bei mehr Ausgaben werden zu einem beachtlichen Defizit führen, das nicht allein aus Reserven gedeckt werden kann. So sind zunächst 156 Mrd. € zusätzliche Kredite im Bundeshaushalt geplant. Ob dies angesichts der haushaltswirksamen Maßnahmen von 353,3 Mrd. € und Garantien von 819,7 Mrd. € ausreicht, bleibt zu hoffen. Auch die Gemeinden haben große Bedenken – so fordert der Deutsche Städtetag einen Schutzschirm für Kommunen in finanziellen Schwierigkeiten.

Schuldenquote bei vielen großen Eurozonen-Ländern deutlich über 60 % des BIP

Gesamtverschuldung in % des BIP (Maastricht-Kriterium), 3. Quartal 2019



Quellen: Eurostat, Helaba Volkswirtschaft/Research

Mehrheit der EU-Länder nahe oder unter 60 %

Auf europäischer Ebene war die Ausgangslage vor der Coronakrise sehr unterschiedlich. Die Verschuldungsquote im dritten Quartal 2019 reichte von Estland mit 9 % bis zu Griechenland mit 178 %. Der Durchschnitt der EU-Staaten und der Euroländer betrug 80 % bzw. 86 % und war weit von der angestrebten Maastrichtquote entfernt. Viele große Eurozonen-Länder wiesen sogar noch höhere Quoten aus. Allerdings befand sich von den 27 Staaten der EU eine deutliche Mehrheit – 16 Länder – nahe oder deutlich unter der 60 %-Grenze. In der Eurozone waren es mit 10 von 19 Ländern immerhin gut die Hälfte.

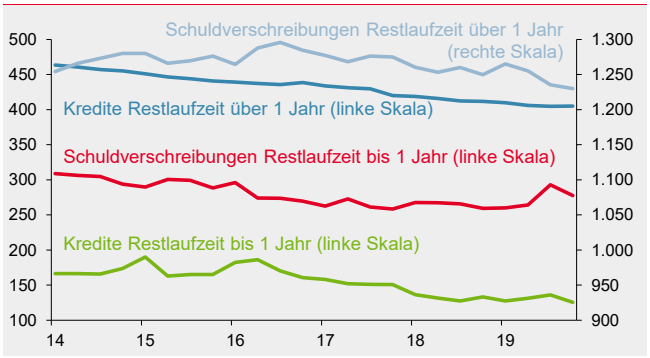
Insofern bestehen nun unterschiedliche Interessen und Dringlichkeiten zwischen den Ländern der EU, die Ausgaben zur Bekämpfung der Coronakrise zumindest zum Teil gemeinschaftlich zu finanzieren. Wird die Schuldenaufnahme über entsprechende europäische Instutionen wie die Europäische Investitionsbank durchgeführt, steigen die nationalen Schuldenstände – je nach Ausgestaltung – davon nicht. Inwiefern dies dennoch die Ratings der einzelnen EU-Staaten belastet, bleibt abzuwarten, denn letztendlich haften die Länder auch für die europäischen Institutionen.

1.4 Refinanzierungsbedarf bei 20 % der Schulden

Neben der anstehenden Neuverschuldung haben die deutschen Gebietskörperschaften einen großen Refinanzierungsbedarf. Ende Dezember 2019 betrug der Schuldenstand 2,05 Billionen € (nach Maastricht-Kriterien), wovon 20 % eine Restlaufzeit bis zu einem Jahr hatten: Die 2020 auslaufenden Wertpapiere summierten sich auf 277,6 Mrd. € zuzüglich 125,6 Mrd. Euro bei Krediten. Darunter dürften die Anleihen der Bundesländer grundsätzlich einen gewissen Renditeaufschlag gegenüber Bundesanleihen bieten. Allerdings verfügen sie angesichts der Emissionsstärke des Bundes über eine geringere Liquidität.

Kurzfristige Refinanzierung von etwa 430 Mrd. €

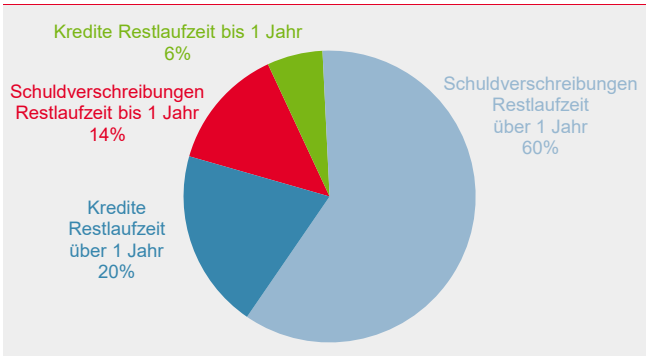
Schulden des Gesamthaushalts (Maastricht-Kriterium) in Mrd. €



Quellen: Deutsche Bundesbank, Helaba Volkswirtschaft/Research

20 % der Staatsschulden 2020 zu refinanzieren

Anteil an Schulden des Gesamthaushalts (Maastricht-Kriterium) in %, 2019



Quellen: Deutsche Bundesbank, Helaba Volkswirtschaft/Research

Unterschiedliche Ratings für die Bundesländer

Mit Blick auf die finanzpolitischen Herausforderungen im Rahmen der Coronakrise sowie dem hohen Refinanzierungsbedarf 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.

2 Charakteristika der deutschen Gebietskörperschaften als Schuldner

2.1 Bund, Länder und Gemeinden – wer ist der Hauptschuldner?

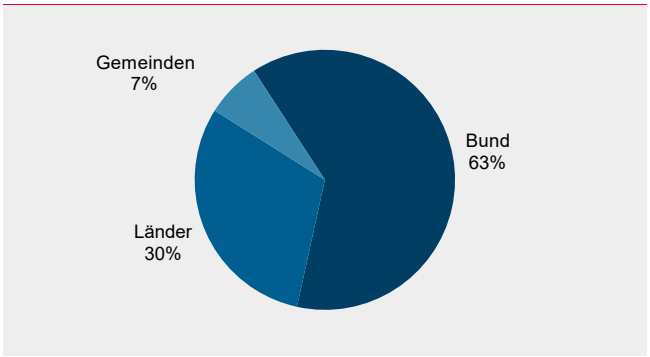
Angesichts der intensiven Diskussion um die Altschulden von Städten und Gemeinden mag es verwundern, dass diese Kreditnehmergruppe nur einen Anteil von 7 % an der Verschuldung des öffentlichen Gesamthaushalts hat. Die Länder tragen immerhin 30 % zum öffentlichen Schuldenberg bei. Die gesetzlichen Sozialversicherungen kommen mit 124 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.

Hauptschuldner: Bund mit 63 %

Der Bund ist dagegen mit Abstand der Hauptschuldner. Sein Anteil an der Gesamtverschuldung beträgt 63 %. Dies war nicht immer so. In den achtziger Jahren lag der Wert bei 50 %. Seitdem verzehnfachte sich sein Schuldenniveau, während die Länder „nur" einen Faktor von acht aufweisen. In diesem langfristigen Vergleich weiteten die Gemeinden die Finanzierung „auf Pump" um das Dreifache und damit deutlich geringer aus als die anderen Protagonisten.

Bund als Hauptschuldner

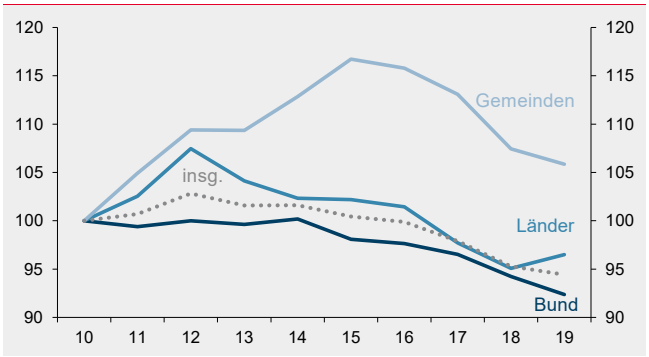
Anteil an der Verschuldung (Gesamthaushalt) in %, 2019



Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Volkswirtschaft/Research

Unterschiedliche Entwicklung der Verschuldung

Verschuldung (Gesamthaushalt): Index 31.12.2010 =100



Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Volkswirtschaft/Research

Neben dem sehr langfristigen Vergleich ist zur Beurteilung der aktuellen Situation auch die Entwicklung in den letzten zehn Jahren wichtig. Seit der Vereinheitlichung der Schuldensystematik im Jahr 2010 unterscheidet sich die Entwicklung bei den Gebietskörperschaften. So konnte der Bund seine Verschuldung um 7,6 % abbauen. Der Schuldenstand der Länder stieg dagegen bis 2012 an, konnte jedoch anschließend wieder gesenkt werden und lag deshalb 2019 3,5 % unter dem Ausgangswert von 2010 – allerdings mit wieder steigender Tendenz. Bei den Gemeinden wurde 2015 der Schuldenhöhepunkt erreicht. Danach verbesserten sich die Verschuldungsdaten wieder und liegen nur noch 5,8 % über denen von 2010.

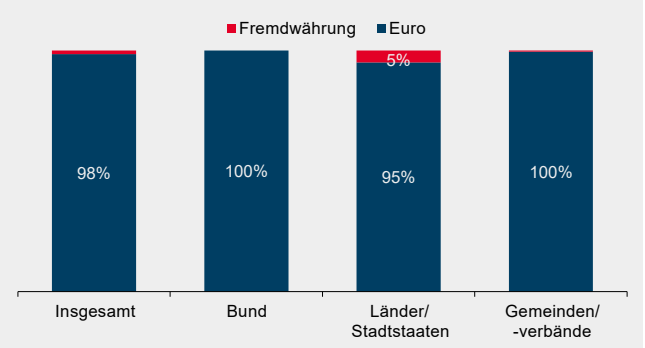
2.2 Unterschiedliche Verschuldungspräferenzen

Kaum Verschuldung in Fremdwährung

Die Schulden der Gebietskörperschaften können in verschiedener Form aufgenommen werden. Fremdwährungen kommen bei der Staatsfinanzierung fast nicht zum Einsatz: Der Bund verzichtet vollständig und bei Gemeinden ist der Anteil mit 0,5 % sehr gering. Länder sind experimentierfreudiger. Ihr Schuldenstand war 2018 zu 5 % außerhalb des Euro nominiert. Allerdings wird dieser Wert von Nordrhein-Westfalen geprägt. Dort liegt 15 % der Verschuldung in einer Fremdwährung vor, während die meisten anderen Bundesländer keinen oder einen nur sehr geringen Anteil vorweisen. Die grundsätzliche Zurückhaltung bei Fremdwährungen dürfte mit dem niedrigen Zinsniveau in Deutschland zusammenhängen, das eine Verschuldung in der heimischen Währung fast „alternativlos“ macht. Zudem bergen Fremdwährungskredite Risiken, wenn sie nicht hinreichend abgesichert werden.

Fremdwährungen spielen kaum eine Rolle

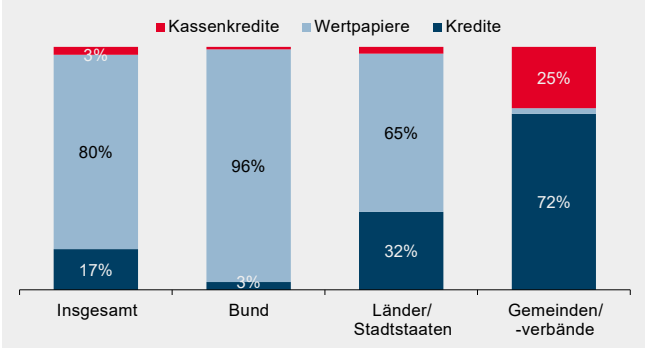
Anteil an den Schulden des regionalen Gesamthaushalts in %, 2018



Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Volkswirtschaft/Research

Unterschiedliche Bedeutung der Verschuldungsarten

Anteil an den Schulden des regionalen Gesamthaushalts in %, 2019



Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Volkswirtschaft/Research

Bund: 96 % Wertpapiere
Länder: 65 % Wertpapiere und 32 % Kredite

Große Unterschiede zwischen den Gebietskörperschaften gibt es bei der Präferenz für Kapitalmarkt- oder Kreditfinanzierung. Der Bund entscheidet sich zu 96 % 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 Kos-

ten. Länder/Stadtstaaten präferieren mit einem Anteil von 65 % auch Wertpapiere, allerdings erfolgt die Verschuldung zu 32 % noch über Kredite. Dabei gibt es erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern (vgl. Seite 8f.), wobei die Kapitalmarktorientierung bei fast allen zugenommen hat.

Gemeinden: Verschuldung zu 25 % über Kassenkredite finanziert

Gemeinden und Gemeindeverbände haben ihre ganz eigene Finanzierungsstruktur. 72 % ihrer Verschuldung stellen Kredite und nur 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 (1,0 %) noch bei Ländern (2,8 %) intensiv genutzt wird, steht bei Kommunen auf Platz zwei: Kassenkredite stellen 25 % der Kommunalverschuldung dar. Die ursprünglich nur zur Deckung kurzfristiger Zahlungsengpässe gedachten Mittel haben sich seit 2000 verfünffacht, während die Höhe der „normalen“ Kredite nahezu unverändert blieb. Damit konzentrieren sich bei Gemeinden 54 % der bundesweiten Kassenkredite, die in manchen Bundesländern mit einer Fristigkeit bis zu zehn Jahren genehmigt werden. Ihre Attraktivität für die Kommunen ergab sich zum einen aus den im kurzfristigen Bereich zumeist niedrigeren Zinsen. Zum anderen zählten die Kassenkredite bis 2009 nicht zur Verschuldung und waren in einigen Bundesländern mit weniger Genehmigungsauflagen verbunden.

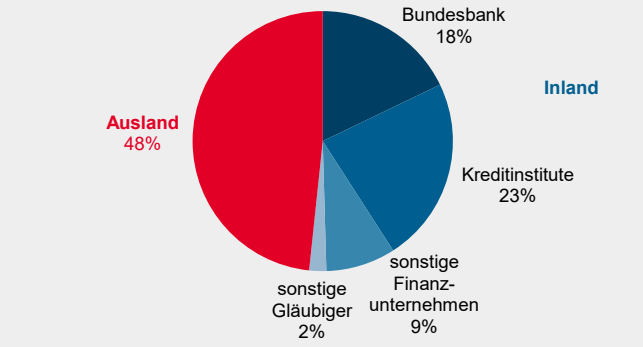
2.3 Gläubiger deutscher Staatsschulden nur zu 50 % im Inland

Bundesbank zählt zu den Hauptgläubigern im Inland

Die Gläubiger für die Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts sind fast zur Hälfte im Ausland ansässig. Dies resultiert aus dem hohen Anteil der Bundesschulden an den gesamten deutschen öffentlichen Verbindlichkeiten. Der Bund ist als großvolumiger Wertpapieremittent mit bester Bonitätseinstufung für ausländische Investoren interessant. 18 % der deutschen Staatsschulden liegen im Depot der Deutschen Bundesbank – eine Folge der expansiven Geldpolitik der Europäischen Zentralbank. Bei inländischen Kreditinstituten stehen fast ein Viertel der öffentlichen Schulden in den Büchern und gut 10 % bei sonstigen Finanzunternehmen und weiteren Gläubigern im Inland.

Gläubiger zu 50 % im Inland

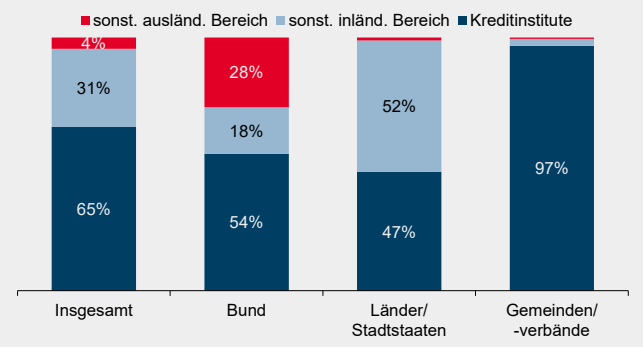
Anteil an den Schulden des Gesamthaushalts (Maastricht-Kriterium), 2019



Quellen: Deutsche Bundesbank, Helaba Volkswirtschaft/Research

Kreditinstitute als Hauptdarlehensgeber

Anteil an den Krediten/Kassenkrediten (Gesamthaushalt) in %, 2019



Quellen: Stat. Bundesamt, Helaba Volkswirtschaft/Research

Die Gläubigerstruktur für die einzelnen Gebietskörperschaften lässt sich nur für Kredite und Kassenkredite ermitteln, während es eine Veröffentlichung über die Eigentümer von Wertpapieren nicht gibt. Bei der Gewährung von Darlehen stehen die Kreditinstitute ganz vorn. Sie stellen beim Bund 54 %, bei Ländern/Stadtstaaten 47 % und bei Gemeinden 97 % der Kredite bereit.

Banken als wichtige Kreditgeber für die öffentliche Hand

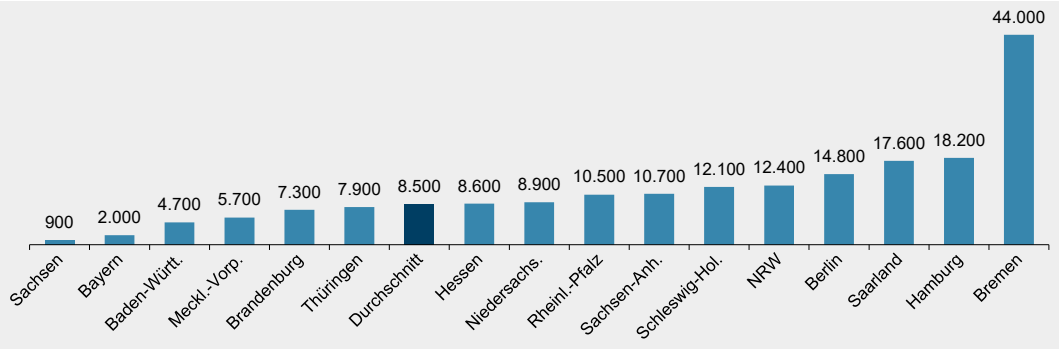
Der Bund verfügt dabei über die breiteste Gläubigerschaft, da dessen großes Kreditvolumen insbesondere institutionelle Anleger interessiert. So gewähren der in- und ausländische Bereich außerhalb des Bankensektors jeweils 18 % bzw. 28 % des Kreditvolumens des Bundes. Die Länder/Stadtstaaten erhalten 52 % ihrer Kredite vom sonstigen inländischen Bereich. Ausländische Kreditgeber engagieren sich bei den Gebietskörperschaften unterhalb des Bundes kaum.

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 in €, 2019 (Gesamthaushalt)



Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Volkswirtschaft/Research

Große Unterschiede bei Pro-Kopf-Verschuldung

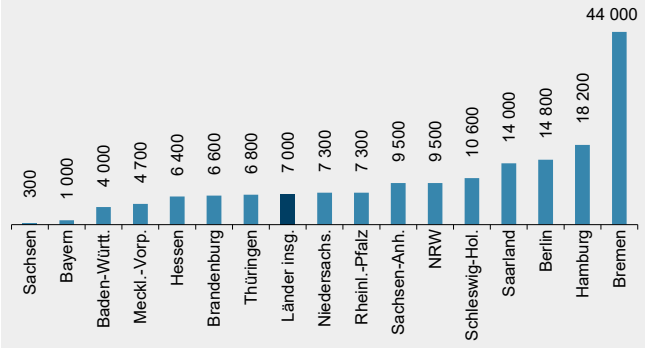
Im Durchschnitt liegt die Pro-Kopf-Verschuldung der Länder inklusive Gemeinden bei 8.500 €. Die Spannbreite ist aber sehr hoch und reicht von Sachsen mit nur 900 € bis Bremen mit 44.000 €. Insgesamt befinden sich neben Sachsen auch Bayern, Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Thüringen unter dem Durchschnitt. Sachsen-Anhalt weist als einziges neues Bundesland eine überdurchschnittliche Verschuldung pro Einwohner aus. Die Stadtstaaten, das Saarland, Nordrhein-Westfalen (NRW) und Schleswig-Holstein entfernen sich am weitesten vom Mittelwert mit Beträgen ab 12.000 €.

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 2.500 € um den Durchschnitt von 7.000 € gruppieren. Die Stadtstaaten sowie das Saarland und Schleswig-Holstein weisen mit einer Verschuldung pro Einwohner zwischen 10.600 € und 44.000 € die höchsten Werte aus.

Pro-Kopf-Schulden der Landeshaushalte aufgespreizt

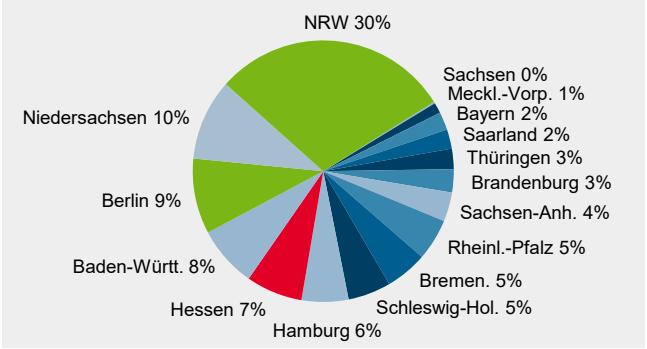
Verschuldung der Landeshaushalte pro Einwohner in €, 2019 (Gesamthaushalt)



Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Volkswirtschaft/Research

NRW größter Schuldner auf Landesebene

Anteil an der Verschuldung der Landeshaushalte (Gesamthaushalt) in %, 2019

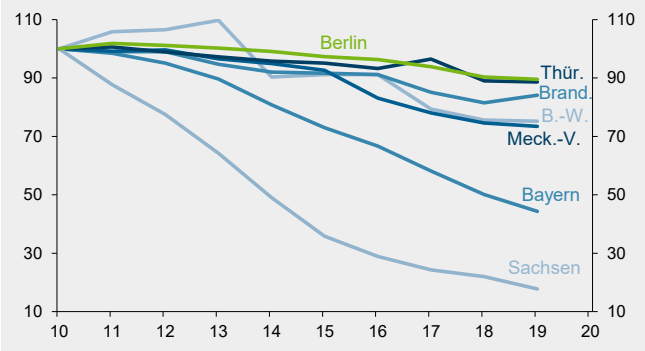


Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Volkswirtschaft/Research

Bezogen auf die gesamten Schulden aller Landeshaushalte ist Nordrhein-Westfalen der mit Abstand größte Schuldner mit einem Anteil von 30 %. Es folgen Niedersachsen (10 %) und Berlin (9 %) – damit prägen die drei „Großschuldner“ zusammen fast 50 % die Landesschulden. Alle weiteren Bundesländer tragen mit 1 % bis 8 % zur Verschuldung der Länder bei.

Länder mit Schuldenreduktion oder …

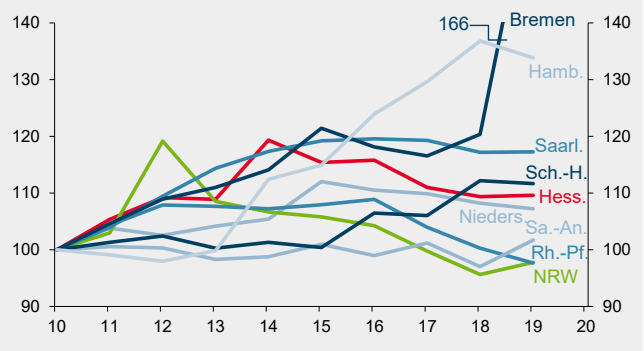
Verschuldung (Gesamthaushalt), 31.12.2010 = 100



Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Volkswirtschaft/Research

… mit erheblichem Anstieg

Verschuldung (Gesamthaushalt), 31.12.2010 = 100



Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Volkswirtschaft/Research

Entwicklung der Schulden sehr unterschiedlich

Dass ein niedriges Schuldenniveau noch weiter gesenkt werden kann, dafür lieferten die Bundesländer Sachsen und Bayern den Beweis mit dem Rückgang seit 2010 von 81 % bzw. 54 %. So beträgt die sächsische Landesverschuldung nur noch 1,2 Mrd. € und die bayerische 13,4 Mrd. €. Eine Verbesserung um 10 % bis 25 % erreichten die Länder Thüringen, Berlin, Brandenburg, Baden-Württemberg und Mecklenburg-Vorpommern. Rheinland-Pfalz und NRW gelang es im gleichen Zeitraum, nach einem Anstieg die Verschuldung wieder auf das Niveau von 2010 zurückzuführen. In Sachsen-Anhalt blieb der Schuldenstand nahezu unverändert. Allerdings kam es 2019, wie in etlichen andern Bundesländern auch, zu einer leichten Ausweitung der Verschuldung. Dies könnte mit Blick auf die Schuldenbremse 2020 als Reservebildung gedeutet werden.

Eine Erhöhung der Schulden um rund 10 % seit 2010 ist bei Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Hessen zu beobachten, wobei letzteres Bundesland von 2014 bis 2016 deutlich höhere Schuldenstände meldete. Auch im Saarland nahm die Verschuldung bis 2014 zu, veränderte sich dann aber kaum und liegt 17 % über dem 2010er-Wert. Hamburg erreichte 2018 mit einer Schuldenexpansion um 37 % den Höhepunkt, die im Folgejahr etwas zurückgeführt wurde. In Bremen ist inzwischen der steilste Anstieg anzutreffen: Bis 2018 war die Entwicklung mit einem Plus von 20 % in etwa gleichauf mit dem Saarland. 2019 musste der Stadtstaat Barsicherheiten für Derivate bereitstellen, sodass die Verschuldung um 66 % über den Niveau von 2010 liegt.

Insgesamt zeigt die Analyse der verschiedenen Schuldenpfade, dass viele Länder schon in den letzten fünf Jahren den Weg zur Konsolidierung grundsätzlich eingeschlagen hatten. Für manche hätte die geplante Einführung der Schuldenbremse 2020 eine Herausforderung dargestellt. Deren Aussetzung aufgrund der Coronakrise dürfte aber keine wirkliche Erleichterung für sie sein.

Länderschulden: Wertpapieranteil von 77 % bis 9 %

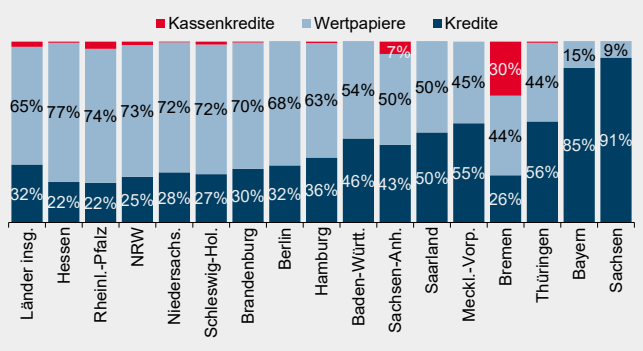
Welcher Finanzierungstitel bedienen sich die Landeshaushalte? Klar ist, dass Kassenkredite – mit Ausnahmen Bremens – kaum eine Rolle spielen. Der hohe Anteil beim Stadtstaat dürfte mit der Aufnahme von Barsicherheiten für Derivate zusammenhängen. Wertpapiere werden von 9 der 16 Bundesländer präferiert. So greift Hessen zu 77 % auf den Kapitalmarkt zurück, zu dem es mit dem Finanzplatz Frankfurt auch geografisch den kürzesten Weg hat. Auch Niedersachsen und NRW nehmen über 70 % der Schulden in Form von Wertpapieren auf, was aufgrund der hohen Volumina der von Investoren erwünschten Liquidität der Titel entspricht. Aber auch viele kleinere Länder verbreitern ihre Refinanzierungsbasis und gehen an den Kapitalmarkt.

Sachsen und Bayern dagegen verfolgen eine andere Strategie. 91 % bzw. 85 % der dortigen Verschuldung wird durch Kredite finanziert, die Wertpapierquote beträgt nur 9 % bzw. 15 %. Zwischen

diesen Extrema bewegen sich die übrigen Bundesländer, sodass im Durchschnitt die Landesverschuldung zu 65 % über Wertpapiere und 32 % über Kredite getätigt wird.

Kassenkredite bei Ländern zumeist bedeutungslos

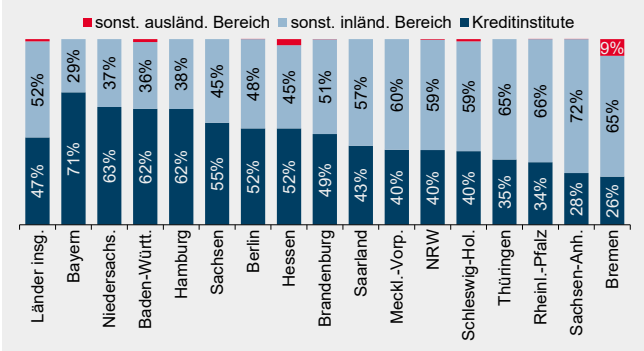
Landeshaushalte: Anteil an der Verschuldung (Gesamthaushalt) in %, 2019



Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Volkswirtschaft/Research

Inländische Gläubiger der Länder dominieren

Landeshaushalte: Anteil an den Krediten (Gesamthaushalt) in %, 2019



Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Volkswirtschaft/Research

Gläubigerstruktur variiert stark

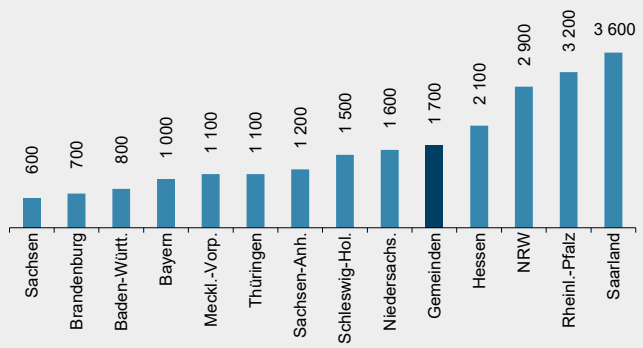
Im Sinne der Schuldenstatistik sind Kredite entweder nicht übertragbare oder gar nicht verbriefte Schuldtitel. Sie sind eine Domäne der Banken, sodass Kreditinstitute im Durchschnitt der Landeshaushalte 47 % der Kreditmittel bereitstellen. Vom sonstigen inländischen Bereich (wie Versicherungen) erhalten die Landeshaushalte 52 % ihrer Kredite/Kassenkredite. Doch ist die Spannbreite groß. Sie reicht von Bayern, das zu 71 % von den Kreditinstituten versorgt wird bis zu Bremen mit 26 %. Kreditgeber aus dem sonstigen ausländischen Bereich treten bei den meisten Bundesländern so gut wie gar nicht in Erscheinung.

3.2 Gemeindehaushalte: Zum Teil durch Kassenkredite finanziert

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).

Pro-Kopf-Schulden der Gemeindehaushalte

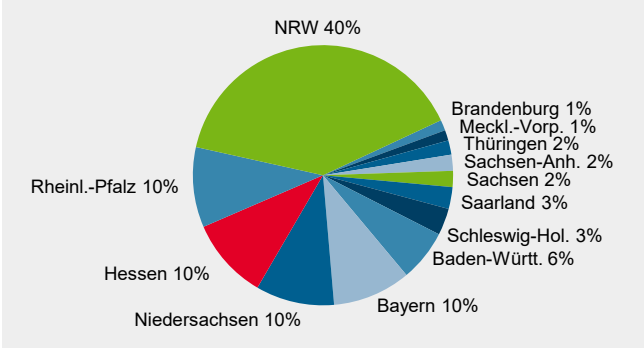
Verschuldung der Gemeinden (Gesamthaushalt) pro Einwohner 2019, €



Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Volkswirtschaft/Research

NRW – größter Gemeinden-Schuldner

Anteil an der Verschuldung der Gemeinden (Gesamthaushalt) in %, 2019



Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Volkswirtschaft/Research

Mit 600 € bis 800 € Schulden pro Einwohner können Sachsen, Brandenburg und Baden-Württemberg die niedrigsten Werte präsentieren. Die Gemeinden in Hessen, NRW, Rheinland-Pfalz und Saarland sind mit pro Kopf zwischen 2.100 € und 3.600 € am höchsten verschuldet. Die Rangfolge unterscheidet sich damit zum Teil deutlich von der der Landeshaushalte.

80 % der Kommunalverschuldung auf fünf Bundesländer konzentriert

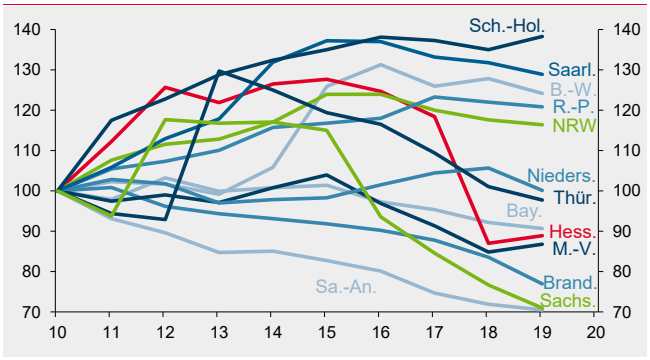
Absolut betrachtet haben die nordrhein-westfälischen Gemeinden mit fast 52 Mrd. € und einem Anteil von 40 % den mit Abstand höchsten Anteil an der deutschen Kommunalverschuldung. Dann folgen Rheinland-Pfalz, Hessen, Niedersachsen und Bayern mit einem Anteil von jeweils 10 %. Somit sind 80 % der Kommunalverschuldung auf nur fünf Bundesländer konzentriert.

Die Entwicklung der Gemeindeschulden verlief in den Bundesländern sehr unterschiedlich. So verringerten Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt trotz der niedrigen Pro-Kopf-Werte seit 2010 kontinuierlich ihren Schuldenstand um insgesamt 10 % bis 30 %. Auch in den Gemeinden Hessens ist die Verschuldung 2019 um gut 10 % niedriger als 2010. Hier fand eine aktive Entschuldung durch zwei Maßnahmenpakete statt, die den Schuldenberg ab- und die entsprechenden Beträge auf die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen übertrugen. Allerdings werden derartige Effekte bei der Berechnung des Schuldenstands nach den Maastricht-Kriterien wieder hinzugerechnet.

In Niedersachsen veränderte sich der Schuldenstand dagegen kaum. Thüringens Kommunen entschuldeten sich nach einem steilen Anstieg wieder auf das Niveau von 2010. Nordrhein-westfälische, baden-württembergische und saarländische Gemeinden weisen zwar noch Schuldenstände auf, die 15 % bis 30 % über denen von 2010 liegen, lassen dabei aber ebenfalls ihre Höchststände hinter sich. In Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein veränderte sich die Verschuldung nach einer Zunahme kaum und ist um 21 % bzw. 38 % höher als 2010.

Gemeinden mit Schuldenanstieg oder -abnahme

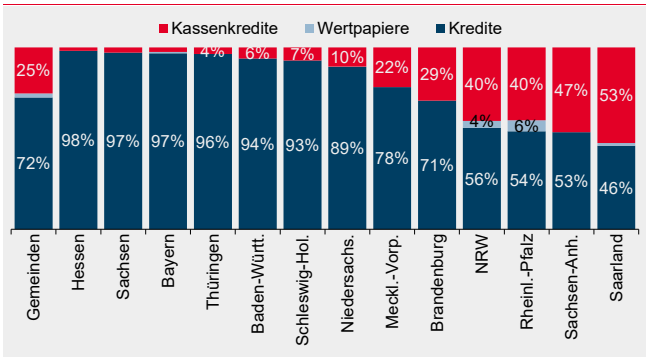
Verschuldung (Gesamthaushalt), 31.12.2010 = 100



Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Volkswirtschaft/Research

Kassenkredite bei vielen Gemeinden bedeutsam

Gemeindehaushalte: Anteil an der Verschuldung (Gesamthaushalt), %, 2019



Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Volkswirtschaft/Research

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 6 % 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.

Zum Teil sehr hoher Anteil der Kassenkredite bei Gemeinden

Anders verhält es sich bei den Kassenkrediten: Hessen (mit gezielten Entschuldungsprogrammen für Kassenkredite), Sachsen, Bayern, Thüringen, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein weisen einen Anteil aus, der maximal 7 % beträgt; der Rest sind „normale“ Kommunalkredite. Die Gemeinden dieser Bundesländer entsprechen damit der eigentlichen Zweckbestimmung der Liquiditätskredite, die ja für die Überbrückung temporärer Engpässe gedacht waren. In den anderen Bundesländern liegt der durchschnittliche Anteil der kommunalen Kassenkredite bei bis zu 53 %. Sie werden genutzt, um Defizite auszugleichen, obwohl die Kreditaufnahme in vielen Gemeindeordnungen an die Investitionsausgaben gebunden sind.

Drohender Zinsanstieg durch Coronakrise?

Insbesondere Kommunen mit hohen Kassenkrediten könnte nun Ungemach drohen: Die weltweite Schuldenfinanzierung der Maßnahmen zur Bekämpfung der Coronakrise könnte zu einem allgemeinen Niveauanstieg der Zinsen führen. Wenn auch die Schuldenexpansion in Deutschland mit Risikoaufschlägen verbunden wird, kann es im Einzelfall schnell zu einer Verdoppelung der Zinszahlungen in den nächsten Jahren kommen, die den Haushaltsausgleich erheblich erschweren dürften. Alle öffentlichen Haushalte sind gut beraten, sich rechtzeitig darauf einzustellen. Dazu gehört auch die bestehenden strukturellen Defizite auf Landes- und Gemeindeebene zu identifizieren und durch entsprechende Finanzierung Abhilfe zu schaffen. ■