

Tilmann Schweisfurth, Wolfgang Voß (Hrsg.)

**Haushalts- und Finanzwirtschaft  
der Länder in der  
Bundesrepublik Deutschland**





© **BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG GmbH**

Urheberrechtlich geschütztes Material. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitungen in elektronischen Systemen.

**Berlin 2017**

# SCHRIFTEN zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft

Begründet von

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter Eichhorn und Prof. Dr. Dr. h.c. Peter Friedrich

Herausgegeben von

Prof. Dr. Thomas Lenk und Prof. Dr. Dieter Tscheulin

Band 236



© BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG GmbH

Urheberrechtlich geschütztes Material. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitungen in elektronischen Systemen.

Berlin 2017

Tilmann Schweisfurth, Wolfgang Voß (Hrsg.)

# Haushalts- und Finanzwirtschaft der Länder in der Bundesrepublik Deutschland



**BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG**



© BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG GmbH

Urheberrechtlich geschütztes Material. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitungen in elektronischen Systemen.

Berlin 2017

## Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8305-3731-1

ISSN (Print) 0343-8228

ISSN (Online) 2366-9101

© 2017 BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG GmbH,

Markgrafenstraße 12–14, 10969 Berlin

E-Mail: [bwv@bwv-verlag.de](mailto:bwv@bwv-verlag.de), Internet: <http://www.bwv-verlag.de>

Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

© BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG GmbH

Urheberrechtlich geschütztes Material. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitungen in elektronischen Systemen.

Berlin 2017

# Inhaltsverzeichnis

Einleitung <i>Tilmann Schweisfurth und Wolfgang Voß</i>	11
------------------------------------------------------------	----

## Kapitel I Die Stellung der Länder in der Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland

Der föderale Staat – Begründung aus finanzwissenschaftlicher Sicht <i>Lars P. Feld</i>	33
-------------------------------------------------------------------------------------------	----

Die Länder in der Finanzverfassung des Grundgesetzes <i>Stefan Koriath</i>	53
-------------------------------------------------------------------------------	----

Die Länder in den finanziellen Ausgleichssystemen: Verteilung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen sowie die finanzielle Entwicklung der Länder im Vergleich zu Bund und Kommunen <i>Thomas Lenk und Philipp Glinka</i>	79
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern – der permanente Verteilungsstreit aus der Perspektive des Bundes <i>Matthias Haß</i>	117
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern – der permanente Verteilungsstreit <i>Matthias Woisin</i>	135
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Der Länderfinanzausgleich im engeren Sinn unter besonderer Berücksichtigung der Integration der ostdeutschen Länder in die Finanzverfassung <i>Wolfgang Voß und Enrico Krönert</i>	151
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----



## *Inhaltsverzeichnis*

Die Einigung zwischen Bund und Ländern zur Neuregelung  
des bundesstaatlichen Finanzausgleiches sowie  
grundlegender föderaler Finanzbeziehungen im Jahr 2016 183  
*Enrico Krönert*

Die Koordination der Länderfinanzen:  
Vom Finanzplanungsrat zum Stabilitätsrat 207  
*Stephan Toscani und Christian Pfeil*

## Kapitel II Neuordnung der Finanzbeziehungen ab 2020

Deutschland zwischen Zentralisierungs- und Dezentralisierungstendenzen –  
Haben die Föderalismusreformen I und II unsere bundesstaatliche  
Ordnung gestärkt? 223  
*Georg Milbradt*

Notwendigkeit einer Föderalismusreform III –  
Wie kann die Finanzverfassung zukunftsfest gemacht werden? 247  
*Joachim Wieland*

Der horizontale Verteilungsstreit aus der Sicht eines Geberlandes 263  
*Thomas Schäfer*

Die Reformvorschläge der Wissenschaft zur Entflechtung und Neuordnung  
der bundesstaatlichen Beziehungen und finanziellen Ausgleichssysteme –  
Welchen Einfluss haben Sachverständige tatsächlich? 289  
*Felix Rösel und Marcel Thum*



Kapitel III  
Die Länderhaushalte: Entwicklung, Planung,  
Vollzug und Rechnungslegung

Kapitel III (1)

Finanzwirtschaftliche Entwicklung der Länderhaushalte im Überblick

Die Haushaltsstrukturen der westdeutschen Flächenländer <i>Rüdiger Messal und Andreas Becker</i>	305
Die Haushaltsstrukturen der ostdeutschen Flächenländer <i>Peter Bäumer, Jörn Witte und André Bandlow</i>	331
Die Haushaltsstrukturen der Stadtstaaten <i>Klaus Feiler und Thomas Herold</i>	353

Kapitel III (2)

Rechtlicher und institutioneller Rahmen

Der Rechtsrahmen für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Länder <i>Reiner Moser und Dominik Lang</i>	381
Haushaltssystematiken der Länder <i>Stephan Stüber</i>	417
Haushaltsvollzugs- und Rechnungslegungssysteme der Länder Rechtsrahmen, Entwicklungen und Reformansätze <i>Richard Höptner, Dirk Suray und Dirk Schaab</i>	433
Stellung und Kompetenzen der Finanzminister(innen): Gefahr schleichender Aushöhlung? <i>Wolfgang Voß und Alexander Eck</i>	449



**Kapitel III (3)**  
**Konzeptionen der Planung der Länderhaushalte**

Einnahmen und Ausgaben der Länder – Welche Steuerungsmöglichkeiten hat die Politik? <i>Ariane Gase und Christian Thater</i>	473
Vom „traditionellen Verfahren“ zum „Top-down-Verfahren“ – die Vielfältigkeit der praktizierten Planungsmethoden <i>Katja Bormann, Anke Angrick und Maik Fissel</i>	493
Schuldengrenzen und Konjunkturbereinigungsverfahren <i>Tilmann Schweisfurth, Sebastian Jahn und Oliver Lück</i>	511

**Kapitel III (4)**  
**Die Finanzierung der Länderhaushalte:  
begrenzter Gestaltungsspielraum und Reformansätze**

Die Schätzung der Steuereinnahmen als wesentliche Stellschraube bei der Finanzierung der Länderhaushalte <i>Martina Wethkamp und Michael Wohltz</i>	527
Reformansätze zur Ausweitung des Steuergestaltungsrechts der Länder <i>Karlheinz Konrad und Eckehard Schmidt</i>	547
Verwaltungseinnahmen, Zuweisungen und sonstige Einnahmen sowie das strukturelle Verschuldungsverbot der Länder ab 2020 <i>Martin Worms und Kai Hofmann</i>	565

**Kapitel III (5)**  
**Ausgabenseite der Länderhaushalte**

Die Personalausgaben und Versorgungslasten Entwicklung, Einflussfaktoren und Lösungsansätze <i>Ralf Theune</i>	587
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----



Die Finanzbeziehungen zwischen den Ländern und ihren Kommunen – Die Finanzausgleichssysteme und ihre Strukturprobleme im Überblick – aus Perspektive der Länder <i>Tilmann Schweisfurth, Tim Reichardt und Denis Hartmann</i>	611
Die Finanzbeziehungen zwischen den Ländern und ihren Kommunen – Die Finanzausgleichssysteme und ihre Strukturprobleme im Überblick – aus kommunaler Perspektive <i>Hans-Günter Henneke</i>	637
Haftung, Aufsicht und Hilfspakete: In welchem Rahmen können die Länder auf die fiskalische Disziplin ihrer Kommunen hinwirken? <i>Johannes Winkel</i>	669
Aufsicht, Haftung und Aufsichtsmängel aus finanzverfassungsrechtlicher Perspektive <i>Stefan Koriath</i>	685
Die Allgemeine Innere Verwaltung – Reformen der vergangenen Jahre und künftige Reformoptionen <i>Hartmut Beuß</i>	701
Die deutsche Steuerverwaltung im Wandel – Rahmenbedingungen, Entwicklungen und Ausblicke <i>Peter Bäumer und Sylvia Grimm</i>	723
Polizei und Justiz – Ausgabeterminanten, Ausgabendynamik und Lösungsansätze <i>Hansjörg König und Thomas Hoppe</i>	751
Schülerinnen und Schüler, Schulen und Lehrkräfte als dominante Ausgabepositionen in den Länderhaushalten <i>Torsten Puhst</i>	781
Studierende, Hochschulen und Hochschullehrkräfte als Ausgabeterminanten in den Länderhaushalten <i>Dirk Jäschke und Heiko Fiedler</i>	807



## *Inhaltsverzeichnis*

Zinsausgaben der Länder <i>Ulrich Keilmann und Andreas Burth</i>	841
Die Investitions- und Infrastrukturpolitik der Länder <i>Joachim Ragnitz</i>	855
Die Wirtschafts- und Förderpolitik der Länder <i>Ulrich Kahlhöfer und Andreas Meder</i>	875
Länderfinanzen in der Statistik <i>Bernd Hanke</i>	895

### Kapitel III (6) Haushaltsvollzug, Rechnungslegung und -kontrolle in den Ländern

Was kann und was soll ein Landesfinanzministerium tun, um den Haushalt ausgeglichen abzuschließen? <i>Filip Kubani und Thomas Schüz</i>	921
Die unterschiedlichen Haushaltsplanungs- und Rechnungslegungssysteme der kameralen und doppischen Welt <i>Philipp Häfner</i>	937
Thesen zur Reformnotwendigkeit und zu Reformoptionen in der öffentlichen Rechnungslegung <i>Karsten Nowak</i>	953
Die Finanzkontrolle in den Ländern durch Rechnungshöfe <i>Brigitte Mandt</i>	969

### Schluss

Quadratur des Kreises: Vor welchen Herausforderungen stehen die Länder? <i>Wolfgang Voß und Tilmann Schweisfurth</i>	991
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----



# Zinsausgaben der Länder

*Ulrich Keilmann und Andreas Burth*<sup>1</sup>

## Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	841
B. Verschuldung	842
C. Zinsausgaben	845
D. Rechnerische Durchschnittzinssätze	847
E. Zinsänderungsrisiko	850
F. Fazit und Ausblick	853
Literaturverzeichnis	854

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Rechnerische Durchschnittzinssätze der Länder im Jahr 2015 in Prozent	849
------------------------------------------------------------------------------------	-----

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Schulden der Kern- und Extrahaushalte der Länder zum 31.12.2015	844
Tabelle 2: Zinsausgaben der Kern- und Extrahaushalte der Länder im Jahr 2015	846
Tabelle 3: Fälligkeiten und Zinsvariabilität der Schulden der Länder zum 31.12.2015	852

## A. Einleitung

In Deutschland gibt es mehrere hundert schuldenfreie Kommunen. Nur wenige Flächenländer (z. B. das Saarland) weisen keine einzige schuldenfreie Kommune auf.<sup>2</sup> Schuldenfreie Bundesländer gibt es demgegenüber bislang nicht.<sup>3</sup> Folglich

---

1 Dr. Ulrich Keilmann ist Leiter der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften beim Hessischen Rechnungshof. Dr. Andreas Burth ist Referent in der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften beim Hessischen Rechnungshof.

2 Vgl. Gnädinger 2010.

3 Das Land Bayern plant allerdings bis zum Jahr 2030 eine komplette Entschuldung (vgl. Bayerische Staatsregierung 2016).



sind die Haushalte aller 16 Länder durch regelmäßige Zinsausgaben belastet. Besonders hoch fällt diese Belastung tendenziell in den stark verschuldeten Ländern, wie z. B. in Bremen oder im Saarland, aus. Je mehr Einnahmen als Deckungsmittel für Zinsen verwendet werden müssen, desto weniger Mittel stehen für die eigentlichen Landesaufgaben (z. B. Polizei, Hochschulbildung) zur Verfügung.

Aktuell profitiert die öffentliche Hand von ausgesprochen niedrigen Zinsen. Das geringe Zinsniveau entlastet die Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen im Umfang von mehreren Milliarden Euro pro Jahr. Wie lang die Phase niedriger Zinsen anhält, ist indes ungewiss. Zwar erscheinen stark steigende Zinssätze kurzfristig eher unwahrscheinlich – mittel- bis langfristig sind sie jedoch durchaus denkbar. Mit gewissen zeitlichen Verzögerungen (z. B. aufgrund von Zinsbindungsfristen) werden sich Änderungen im Zinsniveau auch auf die Länderhaushalte auswirken.

Vor diesem Hintergrund erscheint es relevant, die Zinsausgaben der Länder einer detaillierteren Analyse zu unterziehen. Der vorliegende Beitrag zielt darauf ab, auf vergleichender Basis zunächst die Schulden<sup>4</sup> und Zinsausgaben je Einwohner zu untersuchen. Darauf aufbauend werden aus den beiden Größen rechnerische Durchschnittszinssätze bestimmt. Zuletzt wird ein Blick auf das Zinsänderungsrisiko in den Länderhaushalten geworfen. Im Kontext der Zinsänderungsrisiken werden die Fälligkeitsstruktur der langfristigen Schulden und der Anteil der variabel verzinsten Schulden im Ländervergleich analysiert.

## B. Verschuldung

Die Zinsausgaben sind die Folge von Schulden, die im Laufe der letzten Jahrzehnte angehäuft worden sind. Die Länder können Schulden zum einen in ihrem Kernhaushalt aufnehmen. Zum anderen haben sie die Möglichkeit, Schulden über ihre Ausgliederungen aufzunehmen (z. B. über eine zu 100 Prozent im Landeseigentum stehende GmbH). Die Schulden solcher Ausgliederungen sind den Ländern wirtschaftlich ebenso zuzurechnen wie die Schulden im Kernhaus-

---

4 Mit Schulden sind in diesem Beitrag die Geldschulden angesprochen. In der Abgrenzung der Kassenstatistik sind dies die Kreditmarktschulden, Kassenkredite und Schulden bei öffentlichen Haushalten.



halt. Die Finanzstatistik differenziert im Kontext der Ausgliederungen zwischen den Extrahaushalten und den sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEUs).<sup>5</sup> Die Unterscheidung rührt von den Vorgaben des Maastricht-Vertrags her. So sind neben den Kernhaushalten nur die Extrahaushalte in die Berechnung des Defizits und des Schuldenstands nach Maastricht-Vertrag einzubeziehen. Zu den Kern- und Extrahaushalten gibt es aufgrund der Maastricht-Vorgaben umfangreiche Daten zur Verschuldung und zu den Zinsausgaben.<sup>6</sup> In der Folge werden im weiteren Verlauf dieses Beitrags aus Gründen der Datenverfügbarkeit lediglich die Kern- und Extrahaushalte untersucht.<sup>7</sup> Sofern nicht explizit anders angegeben wird jeweils die Systematik der Kassenstatistik<sup>8</sup> verwendet.

Betrachtet werden sowohl die Flächenländer als auch die Stadtstaaten. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass die beiden Bundeslandtypen nur eingeschränkt miteinander vergleichbar sind. Grund hierfür ist, dass die Stadtstaaten neben den Landesaufgaben auch das komplette Portfolio der kommunalen Aufgaben selbst wahrnehmen. Die Unterschiede in der Aufgabenstruktur schlagen sich in den Einnahmemöglichkeiten und Ausgabennotwendigkeiten nieder. Diese haben gleichsam Auswirkungen auf den Schuldenstand bzw. die daraus resultierenden Zinsausgaben.

Insgesamt belaufen sich die Schulden der 16 Länder auf 647,48 Mrd. Euro. Hier von entfallen 89,9 Prozent auf die Kreditmarktschulden, 5,8 Prozent auf die Kassenkredite und 4,4 Prozent auf die Schulden bei öffentlichen Haushalten.

---

5 Zu den Begriffen vgl. Burth/Gnädinger 2016.

6 Für die sonstigen FEUs sind z. B. keine Zinsausgabedaten abrufbar.

7 Die Kern- und Extrahaushalte machen bei den Ländern den Großteil der Gesamtverschuldung aus. Die sonstigen FEUs sind auf Landesebene weniger bedeutsam als z. B. auf kommunaler Ebene.

8 Die offizielle Bezeichnung des Statistischen Bundesamtes lautet „Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts – Fachserie 14 Reihe 2“.



Tabelle 1: Schulden der Kern- und Extrahaushalte der Länder zum 31.12.2015

	Einwohner zum 31.12.2015 auf Basis des Zensus 2011	Schulden der Kern- und Extrahaushalte zum 31.12.2015 (in Euro je Einwohner)			
		Gesamt	davon: Kredit- markt- schulden	davon: Kassen- kredite	davon: Schulden bei öffentlichen Haushalten
<b>FLÄCHENLÄNDER</b>	<b>76.196.756</b>	<b>7.023</b>	<b>6.237</b>	<b>464</b>	<b>322</b>
<b>Baden-Württemberg</b>	10.879.618	5.108	4.927	54	127
<b>Bayern</b>	12.843.514	1.836	1.762	0	74
<b>Brandenburg</b>	2.484.826	7.418	7.326	21	71
<b>Hessen</b>	6.176.172	7.445	6.900	265	280
<b>Meckl.-Vorpommern</b>	1.612.362	5.927	5.877	19	31
<b>Niedersachsen</b>	7.926.599	7.771	7.689	0	82
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	17.865.516	10.730	8.702	1.701	326
<b>Rheinland-Pfalz</b>	4.052.803	10.552	7.969	182	2.401
<b>Saarland</b>	995.597	14.582	14.436	117	28
<b>Sachsen</b>	4.084.851	1.609	562	164	882
<b>Sachsen-Anhalt</b>	2.245.470	9.372	8.926	420	26
<b>Schleswig-Holstein</b>	2.858.714	9.678	9.559	18	101
<b>Thüringen</b>	2.170.714	7.424	7.345	57	21
<b>STADTSTAATEN</b>	<b>5.978.928</b>	<b>18.797</b>	<b>17.753</b>	<b>393</b>	<b>651</b>
<b>Berlin</b>	3.520.031	17.050	16.656	164	230
<b>Bremen</b>	671.489	35.638	32.482	1.183	1.973
<b>Hamburg</b>	1.787.408	15.910	14.381	547	982

Quellen: Statistisches Bundesamt 2016a; Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2016



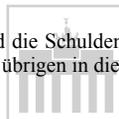
Die 13 Flächenländer haben eine Pro-Kopf-Verschuldung von 7.023 Euro je Einwohner.<sup>9</sup> Die Spannweite reicht von 1.609 Euro je Einwohner in Sachsen bis 14.582 Euro je Einwohner im Saarland. Von den drei Stadtstaaten ist Hamburg mit 15.910 Euro je Einwohner am geringsten verschuldet. Bremen bildet mit 35.638 Euro je Einwohner das andere Extrem.

### C. Zinsausgaben

In ihrer Summe liegen die Zinsausgaben der Länder im Jahr 2015 bei 16,89 Mrd. Euro. Die Statistik differenziert bei den Zinsausgaben zwischen den Zinsausgaben an den öffentlichen Gesamthaushalt (z. B. ein Land zahlt Zinsen an den Bund) und den Zinsausgaben an andere Bereiche (z. B. ein Land zahlt Zinsen an ein Kreditinstitut). Die Zinsausgaben an den öffentlichen Gesamthaushalt machen 2,7 Prozent der gesamten Zinsausgaben aus. An andere Bereiche werden demgegenüber 97,3 Prozent der Zinsen gezahlt.

---

9 In den Schulden der Flächenländer sind die Schulden der Kommunen dieser Flächenländer jeweils nicht enthalten. Dies gilt analog für alle übrigen in diesem Beitrag betrachteten Kennzahlen.



## Zinsausgaben der Länder

Tabelle 2: Zinsausgaben der Kern- und Extrahaushalte der Länder im Jahr 2015

	Einwohner zum 31.12.2015 auf Basis des Zensus 2011	Zinsausgaben der Kern- und Extrahaushalte im Jahr 2015			
		in Euro je Einwohner			in Prozent der bereinigten Einnahmen
		Gesamt	davon: Zinsen an öffentlichen Gesamt- haushalt	davon: Zinsen an andere Bereiche	
<b>FLÄCHENLÄNDER</b>	<b>76.196.756</b>	<b>178</b>	<b>4</b>	<b>174</b>	<b>4,23</b>
<b>Baden-Württemberg</b>	10.879.618	164	0	164	3,87
<b>Bayern</b>	12.843.514	65	0	65	1,53
<b>Brandenburg</b>	2.484.826	175	1	174	3,59
<b>Hessen</b>	6.176.172	196	5	190	4,58
<b>Meckl.-Vorpommern</b>	1.612.362	183	0	183	3,58
<b>Niedersachsen</b>	7.926.599	187	0	187	4,86
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	17.865.516	227	7	220	5,80
<b>Rheinland-Pfalz</b>	4.052.803	245	25	220	5,94
<b>Saarland</b>	995.597	437	0	437	10,79
<b>Sachsen</b>	4.084.851	55	2	53	1,22
<b>Sachsen-Anhalt</b>	2.245.470	246	0	246	4,80
<b>Schleswig-Holstein</b>	2.858.714	250	0	250	6,12
<b>Thüringen</b>	2.170.714	235	0	235	5,23
<b>STADTSTAATEN</b>	<b>5.978.928</b>	<b>562</b>	<b>29</b>	<b>533</b>	<b>6,86</b>
<b>Berlin</b>	3.520.031	465	0	465	6,04
<b>Bremen</b>	671.489	1.104	118	986	13,41
<b>Hamburg</b>	1.787.408	548	52	496	5,99

Quellen: Statistisches Bundesamt 2016a; Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2016



Die geringsten Zinsausgaben der Flächenländer hat Sachsen mit 55 Euro je Einwohner. Den Höchstwert berichtet die Statistik für das Saarland mit 437 Euro je Einwohner. In diesem Land entsprechen die Zinsausgaben aktuell knapp elf Prozent der bereinigten Einnahmen. Die Höhe der Pro-Kopf-Zinsausgaben korrespondiert mit den in Tabelle 1 berichteten Pro-Kopf-Schulden, d. h. je höher die Schulden je Einwohner ausfallen, desto höher sind tendenziell auch die Zinsausgaben je Einwohner. Bei den Stadtstaaten hat Berlin mit 465 Euro je Einwohner die geringsten Zinsausgaben. Den oberen Extremwert verzeichnet Bremen mit 1.104 Euro je Einwohner.

#### D. Rechnerische Durchschnittszinssätze

Der rechnerische Durchschnittszinssatz wird im Folgenden in Analogie zu Burth (2016a) berechnet. Er ergibt sich, indem die Zinsausgaben des Jahres 2015 durch den durchschnittlichen Schuldenstand des Jahres 2015 geteilt werden.

Durchschnittliche Schuldenstände für das Jahr 2015 sind statistisch nicht abrufbar. Aus diesem Grund müssen hilfsweise stichtagsbezogene Schuldenstände verwendet werden. Der durchschnittliche Schuldenstand wird an dieser Stelle aus den Schuldenständen zum Quartalsende berechnet. Insgesamt werden fünf Schuldenstände in die Analyse einbezogen: der 31.12.2014, der 31.3.2015, der 30.6.2015, der 30.9.2015 und der 31.12.2015. Jeder dieser Schuldenstände repräsentiert für die Zwecke dieses Beitrags einen Zeitraum von anderthalb Monaten vor und anderthalb Monaten nach dem Stichtag. Beim 31.12.2014 fallen jeweils nur anderthalb Monate nach und beim 31.12.2015 nur die anderthalb Monate vor dem Stichtag in das betrachtete Jahr 2015.

In die Berechnungsformel zur Bestimmung des durchschnittlichen Schuldenstandes fließen die Schulden zum 31.12.2014 und 31.12.2015 in einer einfachen Gewichtung ein (sie repräsentieren jeweils nur anderthalb Monate des Jahres 2015). Die Schulden zum 31.3.2015, zum 30.6.2015 und zum 30.9.2015 werden doppelt gewichtet, da sie jeweils zwei Mal anderthalb Monate des Jahres 2015 repräsentieren. Berücksichtigte Schuldenarten sind die Kreditmarktschulden, die Kassenkredite und die Schulden bei öffentlichen Haushalten.



## Zinsausgaben der Länder

$$\text{Durchschnittliche Schulden 2015} = \frac{1 \times \text{Schulden 31.12.2014} + 2 \times \text{Schulden 31.3.2015} + 2 \times \text{Schulden 30.6.2015} + 2 \times \text{Schulden 30.9.2015} + 1 \times \text{Schulden 31.12.2015}}{8}$$

Darauf aufbauend lässt sich der rechnerische Durchschnittszinssatz des Jahres 2015 ermitteln. Unter die Zinsausgaben fallen die Zinsausgaben an den öffentlichen Gesamthaushalt und die Zinsausgaben an andere Bereiche.

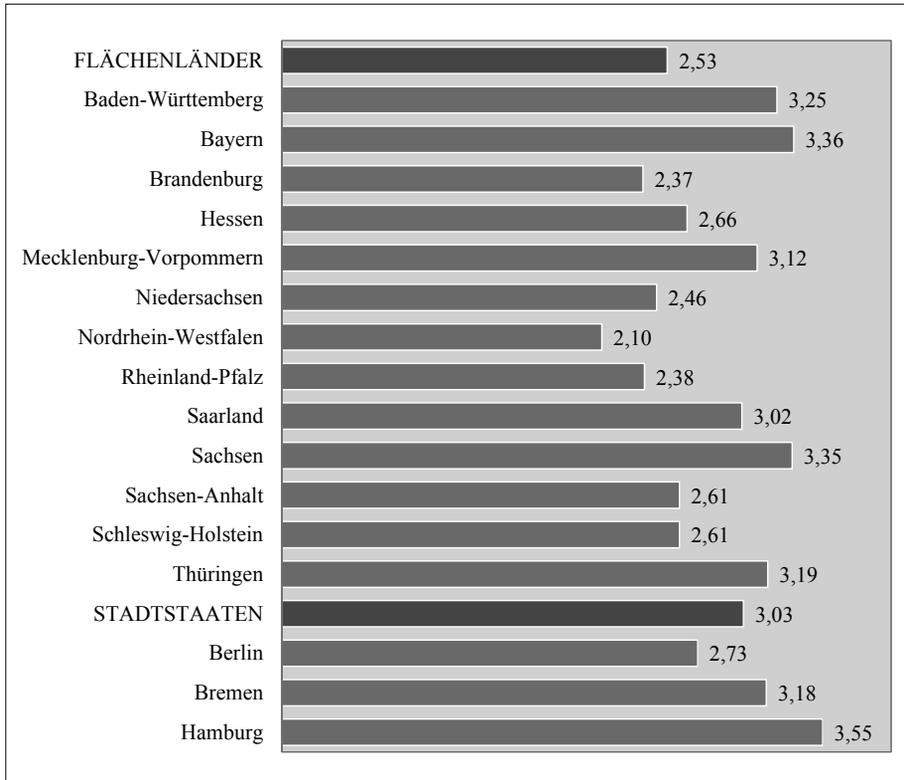
$$\text{Rechnerischer Durchschnittszinssatz 2015} = \frac{\text{Zinsausgaben 2015}}{\text{Durchschnittliche Schulden 2015}}$$

Die ermittelten rechnerischen Durchschnittszinssätze der Länder werden in Abbildung 1 dargestellt. Sie zeigen in der Gruppe der Flächenländer eine Spannweite von 2,10 Prozent in Nordrhein-Westfalen bis 3,35 Prozent in Sachsen. Mit Sachsen, Bayern und Baden-Württemberg verzeichnen die Länder mit der niedrigsten Pro-Kopf-Verschuldung die höchsten Durchschnittszinssätze. Nordrhein-Westfalen ist das Land mit der zweithöchsten Pro-Kopf-Verschuldung zum 31.12.2015. Das Land mit dem dritthöchsten Pro-Kopf-Schuldenstand (Rheinland-Pfalz) hat mit 2,38 Prozent den drittniedrigsten Durchschnittszinssatz. Das am höchsten verschuldete Land (Saarland) kommt auf 3,02 Prozent. Wenn man vom Krisenland Saarland absieht, ist somit bei den Flächenländern der Durchschnittszinssatz tendenziell umso höher, je geringer der Schuldenstand ist.

Bei den Stadtstaaten hat Berlin mit 2,73 Prozent den niedrigsten und Hamburg mit 3,55 Prozent den höchsten Durchschnittszinssatz. Hamburg ist der Stadtstaat mit der geringsten Verschuldung je Einwohner.



Abbildung 1: Rechnerische Durchschnittzinssätze der Länder im Jahr 2015 in Prozent



Quellen: Statistisches Bundesamt 2015a; Statistisches Bundesamt 2015b; Statistisches Bundesamt 2015c; Statistisches Bundesamt 2016a; Statistisches Bundesamt 2016b; Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2016; Burth 2016a

Der rechnerische Durchschnittzinssatz hängt von verschiedenen Faktoren ab. Beispielfhaft genannt seien der Anteil von Altschulden an der Gesamtverschuldung, die allgemeine Finanzlage sowie die Qualität und die Strategie des Schuldenmanagements.



Tendenziell sind die Durchschnittzinssätze umso höher, je mehr (höher verzinste) Altschulden ein Land noch im Schuldenportfolio hat. Hintergrund ist das allgemeine Zinsniveau, das im Laufe der letzten Jahre fast kontinuierlich gefallen ist.<sup>10</sup> Allgemein gelten auch die sehr hoch verschuldeten Länder noch als zahlungsfähig. Gleichwohl ist davon auszugehen, dass Gläubiger von Ländern mit hohem Schuldenstand ceteris paribus leicht höhere Zinsen verlangen. Entsprechende Indizien ergeben sich auch aus Abbildung 1, wonach die beiden Krisenländer Bremen und Saarland jeweils überdurchschnittlich hohe Durchschnittzinssätze haben.

Ferner kann auch durch das Schuldenmanagement das durchschnittliche Zinsniveau der Landesschulden verringert werden. So ist es beispielsweise vorteilhaft, nicht nur eines, sondern mehrere Angebote für eine Kreditaufnahme oder Anleiheemission einzuholen, um aus den Angeboten das im Vergleich zinsgünstigste auszuwählen.

Nicht zuletzt kann der Durchschnittzinssatz auch das Ergebnis der strategischen Ausrichtung des Schuldenmanagements sein. Die Länder haben beispielsweise über die Aufnahme variabel verzinster Schulden die Möglichkeit, an fallenden Zinsen unmittelbar zu partizipieren. Gleichwohl nehmen sie damit auch das Risiko in Kauf, dass sich Steigerungen im Zinsniveau schneller in den Zinsausgaben niederschlagen.

### E. Zinsänderungsrisiko

Eine Abschätzung des Zinsänderungsrisikos<sup>11</sup> ist für die Landesschulden auf Basis der Schuldenstatistik<sup>12</sup> möglich. Die Schuldenstatistik berichtet für die typischerweise längerfristigen Wertpapierschulden und Kredite beim nicht-öffentlichen Bereich, in welchen Jahren sie fällig werden. Im Jahr ihrer jeweiligen Fälligkeit sind sie zu dem dann vorliegenden Zinsniveau umzuschulden (zumindest, sofern keine

---

10 Vgl. Burth 2016b.

11 Ein (negatives) Risiko liegt v. a. in Zeiten eines steigenden Zinsniveaus vor. Das Zinsniveau ist in den letzten Jahren deutlich gefallen und ist aktuell sehr niedrig. Insofern kann die aktuelle Zinssituation ebenso als (positive) Chance gesehen werden, höher verzinste Altschulden durch niedrig verzinste neue Schulden abzulösen.

12 Die offizielle Bezeichnung des Statistischen Bundesamtes lautet „Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts – Fachserie 14 Reihe 5“.



Tilgung aus dem laufenden Haushalt möglich ist). Für die Wertpapierschulden und Kredite beim nicht-öffentlichen Bereich wird in der Schuldenstatistik des Weiteren berichtet, welcher Anteil variabel verzinst aufgenommen worden ist. Für diese variabel verzinsten Schulden besteht schon vor dem Fälligkeitstermin eine Abhängigkeit von der Zinsentwicklung.

Von der Schuldenstatistik nicht explizit hinsichtlich ihres Fälligkeitszeitpunkts bzw. ihrer Zinsvariabilität betrachtet werden die Kassenkreditschulden. Da Kassenkredite jedoch ohnehin i. d. R. kurzfristigen Charakter (Laufzeit von unter einem Jahr) haben, ist eine gesonderte Untersuchung dieser Schuldenart weniger relevant. Zudem werden in der Schuldenstatistik keine Daten bezüglich des Fälligkeitszeitpunkts und der Zinsvariabilität für die Schulden beim öffentlichen Bereich berichtet. Die Schulden beim öffentlichen Bereich können auch langfristigen Charakter haben. Gleichwohl fällt das Gesamtvolumen der Schulden beim öffentlichen Bereich auf Landesebene deutlich geringer aus als die Wertpapierschulden und Kredite beim nicht-öffentlichen Bereich.

Gemäß Schuldenstatistik summieren sich die von den Kern- und Extrahaushalten der Länder aufgenommenen Wertpapierschulden und Kredite beim nicht-öffentlichen Bereich auf 605,57 Mrd. Euro. Hiervon sind 115,64 Mrd. Euro bzw. 19,10 Prozent variabel verzinst.



## Zinsausgaben der Länder

Tabelle 3: Fälligkeiten und Zinsvariabilität der Schulden der Länder zum 31.12.2015

	Wertpapierschulden und Kredite beim nicht-öffentlichen Bereich der Kern- und Extrahaushalte zum 31.12.2015						
	Prozentanteil der zum 31.12.2015 bestehenden Schulden, die im Jahr ... fällig werden						Prozentanteil der zum 31.12.2015 bestehenden Schulden, die variabel verzinst sind
	2016	2017	2018	2019	2020	nach 2020	
<b>FLÄCHENLÄNDER</b>	<b>16,91</b>	<b>12,07</b>	<b>9,46</b>	<b>9,18</b>	<b>8,36</b>	<b>44,01</b>	<b>18,40</b>
<b>Baden-Württemberg</b>	8,29	9,58	9,14	15,90	6,34	50,75	9,76
<b>Bayern</b>	8,72	11,46	10,80	7,94	10,95	50,14	0,76
<b>Brandenburg</b>	14,86	12,57	8,34	10,63	13,89	39,71	30,13
<b>Hessen</b>	13,10	9,17	8,54	6,07	9,12	53,99	15,66
<b>Meckl.-Vorpommern</b>	13,99	5,61	3,49	7,44	10,50	58,97	0,00
<b>Niedersachsen</b>	12,84	13,06	12,23	12,16	10,92	38,79	26,03
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	24,14	13,66	9,70	7,03	6,73	38,73	21,91
<b>Rheinland-Pfalz</b>	19,62	13,46	8,48	9,55	11,43	37,47	20,04
<b>Saarland</b>	10,43	9,16	8,19	7,53	10,11	54,57	13,23
<b>Sachsen</b>	19,27	12,94	6,40	11,33	2,40	47,67	1,09
<b>Sachsen-Anhalt</b>	13,94	12,22	8,94	4,40	3,90	56,59	14,08
<b>Schleswig-Holstein</b>	14,63	11,21	8,44	10,94	8,29	46,48	25,72
<b>Thüringen</b>	11,89	11,45	8,66	12,27	9,69	46,05	2,88
<b>STADTSTAATEN</b>	<b>11,41</b>	<b>10,76</b>	<b>10,74</b>	<b>8,75</b>	<b>8,21</b>	<b>50,14</b>	<b>22,31</b>
<b>Berlin</b>	12,41	12,14	10,77	7,00	7,62	50,06	23,16
<b>Bremen</b>	11,61	10,14	10,90	9,62	10,98	46,74	32,38
<b>Hamburg</b>	9,19	8,35	10,55	11,69	7,34	52,87	12,92

Quellen: Statistisches Bundesamt 2016c; Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2016

Tabelle 3 zeigt deutliche Unterschiede in der Zusammensetzung des Schuldenportfolios. Dies gilt gleichermaßen für die Fälligkeitsstruktur der Schulden als auch für den variabel verzinsten Schuldenanteil. Auffällig ist zudem, dass Länder mit höheren Durchschnittzinssätzen (siehe Abbildung 1) tendenziell einen höheren Anteil an langläufigen Schulden und einen geringeren Anteil an variabel verzinsten Schulden haben. Beispiele sind Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen. Andere Länder, wie z. B. Brandenburg und Nordrhein-Westfalen, haben weniger Langläufer und einen hohen Anteil variabel verzinsten Schulden. Im aktuellen Zinsumfeld profitieren Länder mit einem Schuldenportfolio dieser Prägung (d. h. hoher kurzfristiger Anteil und hoher variabler Anteil), was sich an niedrigen Durchschnittzinssätzen ablesen lässt. In Zeiten steigender Zinssätze würde sich das Bild *ceteris paribus* indes wieder umkehren.

Die oben dargestellte Struktur des Schuldenportfolios der Länder ist unter anderem auch die Konsequenz der strategischen Ausrichtung des Schuldenmanagements. Sie gibt Hinweise auf die Risikobereitschaft der Länder im Schuldenmanagement. Die Risikobereitschaft fällt tendenziell umso höher aus, je geringer der Anteil langläufiger Schulden ist und je größer der Anteil variabel verzinsten Schulden ist. Eine risikofreudigere Strategie ermöglicht es, die Zinsausgaben eines Landes zu reduzieren. In Phasen steigender Zinsen kann sich dieses Bild jedoch umkehren. Länder mit einer konservativeren Schuldenmanagementstrategie (d. h. hoher Anteil langläufiger Schulden und geringer Anteil variabel verzinsten Schulden) haben derzeit tendenziell höhere Durchschnittzinssätze. Die höheren Durchschnittzinssätze sind teilweise Ausdruck einer Absicherung gegen das Risiko eines steigenden Zinsniveaus.

## F. Fazit und Ausblick

Aktuell profitieren die Länderhaushalte von sehr niedrigen Zinsen. Zugleich verschafft die positive Entwicklung der Steuereinnahmen haushaltspolitische Spielräume. Früher oder später ist allerdings davon auszugehen, dass die Rahmenbedingungen wieder schlechter werden. Die Länder sind vor diesem Hintergrund angehalten, die guten Rahmenbedingungen zu nutzen, um ihre Haushalte strukturell zu konsolidieren und die Schulden zurückzuführen. Dies gilt gleichermaßen für den Bund und die Kommunen. Strukturell ausgeglichene Haushalte und geringere Schulden erweitern in späteren Haushaltsjahren – und insbesondere in Krisenjahren – die haushaltspolitischen Gestaltungsoptionen der Länder. Gleichsam



schaftt eine vorausschauende Haushaltskonsolidierung Puffer hinsichtlich der von den Ländern spätestens ab dem Jahr 2020 einzuhaltenden Schuldenbremse.<sup>13</sup>

### Literaturverzeichnis

- Bayerische Staatsregierung (2016): Bayern 2030 schuldenfrei, URL: <http://www.bayern.de/politik/initiativen/bayern-2030-schuldenfrei/>, Abruf am 7.10.2016.
- Burth, A. (2016a): Rechnerische Durchschnittzinssätze der Schulden von Bund, Ländern und Kommunen in Deutschland, URL: <http://www.haushaltssteuerung.de/weblog-rechnerische-durchschnittzinssaetze-der-schulden-von-bund-laendern-und-kommunen-in-deutschland.html>, Abruf am 7.10.2016.
- Burth, A. (2016b): Entwicklung der rechnerischen Durchschnittzinssätze von Bund, Ländern und Kommunen in Deutschland seit 2001, URL: <http://www.haushaltssteuerung.de/weblog-entwicklung-der-rechnerischen-durchschnittzinssaetze-von-bund-laendern-und-kommunen-in-deutschland-seit-2001.html>, Abruf am 31.10.2016.
- Burth, A./Gnädinger, M. (2016): Öffentliche Fonds, Einrichtungen und (wirtschaftliche) Unternehmen (FEU), URL: <http://www.haushaltssteuerung.de/lexikon-oeffentliche-fonds-einrichtungen-und-wirtschaftliche-unternehmen-feu.html>, Abruf am 7.10.2016.
- Gnädinger, M. (2010): Schuldenfreie Kommunen 2010: Ein Überblick über die schuldenfreien Gemeinden und Gemeindeverbände der dreizehn deutschen Flächenländer, Taunusstein.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2016): Gebiet und Bevölkerung, URL: [http://www.statistikportal.de/Statistik-Portal/de\\_jb01\\_jahrta1.asp](http://www.statistikportal.de/Statistik-Portal/de_jb01_jahrta1.asp), Abruf am 7.10.2016.
- Statistisches Bundesamt (2015a): Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts – 1.-4. Vierteljahr 2014 (Fachserie 14 Reihe 2), Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2015b): Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts – 1. Vierteljahr 2015 (Fachserie 14 Reihe 2), Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2015c): Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts – 1.-2. Vierteljahr 2015 (Fachserie 14 Reihe 2), Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2016a): Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts – 1.-4. Vierteljahr 2015 (Fachserie 14 Reihe 2), Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2016b): Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts – 1.-3. Vierteljahr 2015 (Fachserie 14 Reihe 2), Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2016c): Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts – 2015 (Fachserie 14 Reihe 5), Wiesbaden.

---

13 Die Schuldenbremsen des Bundes und der Länder sind kameral ausgestaltet. Zu den konzeptionellen Schwächen einer kameralen Schuldenbremse sei auf den Beitrag von Karsten Nowak im vorliegenden Sammelband verwiesen.

