

Methodische Hinweise zur Themen-Rubrik „Staatsverschuldung in Deutschland“ von HaushaltsSteuerung.de

[22. Oktober 2011]

Vorwort

Noch nie hat sich die Haushalts- und Verschuldungssituation einer Gebietskörperschaft dadurch verbessert, indem nicht über die konkreten Zahlen gesprochen wird. Hierzu gehört es auch, dass einzelne relevante Daten nicht ausgeblendet werden, wie das bei zahlreichen Visualisierungen und Debatten zum Status Quo öffentlicher Verschuldung leider regelmäßig der Fall ist. Umfassende Transparenz ist die Basis für einen faktenbasierten Dialog.

An dieser Stelle setzt die Themen-Rubrik „Staatsverschuldung in Deutschland“ von HaushaltsSteuerung.de an: Nicht Jedermann hat die Zeit, sich umfassend mit den öffentlichen Finanzstatistiken zu beschäftigen, aber jeder sollte die Chance haben, sich mittels nur weniger Klicks fundiert über das wichtige Thema der Staatsschulden zu informieren. Genau das leistet und gewährleistet die Themen-Rubrik zur Staatsverschuldung von HaushaltsSteuerung.de. Ziel des Angebots ist es, öffentlich zugängliche, statistische Daten auszuwerten, zu visualisieren und nachvollziehbar zu verbalisieren.

Gleichwohl bedingt eine auf das Wesentliche beschränkte Aufbereitung von Verschuldungsdaten, dass an einzelnen Stellen vereinfacht wird und vereinfacht werden muss. Trotzdem sollten Interessierte die Möglichkeit haben, sich tiefer in die Materie einzuarbeiten und etwaige Fragen zu den einzelnen Grafiken, Berechnungen etc. beantwortet zu bekommen. Daher wurde vorliegendes Methodenblatt additiv formuliert.

Inhalt

Vorwort	1
1. Begriff Staatsverschuldung	3
1.1 Schuldenarten.....	3
1.2 Ebenen und ihre Auslagerungen	4
2. Schulden und Generationengerechtigkeit	4
3. Schalenkonzept der Staatsverschuldung	5
3.1 Aufbau des Schalenkonzepts.....	6
3.2 Begriff Extrahaushalte.....	7
3.2.1 Extrahaushalte des Bundes.....	8
3.2.2 Extrahaushalte der Länder.....	9
3.2.3 Extrahaushalte der Kommunen	9
3.2.4 Extrahaushalte der (gesetzlichen) Sozialversicherung	9
3.3 Sonstige FEUs.....	10
4. Schuldenarten	10
4.1 Schuldenerfassung bis zum Jahr 2009.....	11
4.2 Schuldenerfassung ab dem Berichtsjahr 2010	11
4.3 Erfassung von Schulden gemäß Maastricht-Vertrag.....	13
4.4 Bürgschaften	14
5. Länderschulden (Stadtstaaten vs. Flächenländer).....	14
Kontakt.....	15

1. Begriff Staatsverschuldung

Was bedeutet eigentlich „Staatsverschuldung in Deutschland“? Auf den ersten Blick möchte man meinen, die Antwort auf diese Frage sei trivial: Es handelt sich um die gesamten Schulden des Staates. Diese Antwort ist nicht falsch, für den Umgang mit öffentlichen Staatsverschuldungsdaten ist sie aber ungenügend.

Es gibt zahlreiche unterschiedliche Blickwinkel auf die Verschuldung eines Staates. Das betrifft zum einen die Frage, welche Schuldenarten angesprochen werden und zum anderen die Frage, welche Ebenen eines Staates angesprochen sind. Hier kann differenziert werden.

1.1 Schuldenarten

Die umfangreichste Definition des Schuldenbegriffes wird auf Basis des doppelischen Haushaltsrechts vorgenommen. Es definiert Schulden als Verbindlichkeiten + Rückstellungen (siehe Abbildung 1). Und zwar aus einer Konzernperspektive heraus, d.h. es werden Kernhaushalte und etwaige Auslagerungen aus dem Kernhaushalt betrachtet (siehe dazu im Detail Kapitel 1.2). Heute rechnen allerdings noch längst nicht alle Gebietskörperschaften auf Grundlage dieses Rechnungsstils. Die Kommunen sind hier Vorreiter im föderalen System. Viele (nicht alle) haben schon auf das neue Haushaltsrecht – verkürzt als Doppik bezeichnet – umgestellt. Auf staatlicher Ebene sieht die Situation hingegen anders aus. Sowohl der Bund als auch die allermeisten Bundesländer rechnen heute noch kameral. Auf Basis dieses Rechnungsstils ist es nicht möglich ein vollständiges Verschuldungsbild nach doppelischer Definition darzustellen. Insbesondere können keine Rückstellungen, etwa für Pensionsverpflichtungen, gebildet werden. Dieser Zusammenhang bedingt letztlich, dass auch die Schuldenstatistik (Statistik über die Schulden der öffentlichen Haushalte – Fachserie 14, Reihe 5) diese Schuldenart gegenwärtig nicht abbilden kann. Die Schulden sind im kameralen System noch nicht einmal auf Ebene der entsprechenden Gebietskörperschaften erfasst, mithin unbekannt. Insofern können sie auch nicht an die Schuldenstatistik gemeldet und dort ausgewertet werden. Das in der öffentlichen Schuldenstatistik abgebildete Schuldenbild ist insofern heute (noch) unvollständig. Einzelne relevante Schuldenarten werden in keiner Weise abgebildet. Daher ist festzuhalten, dass die öffentliche Schuldenlast untererfasst ist.

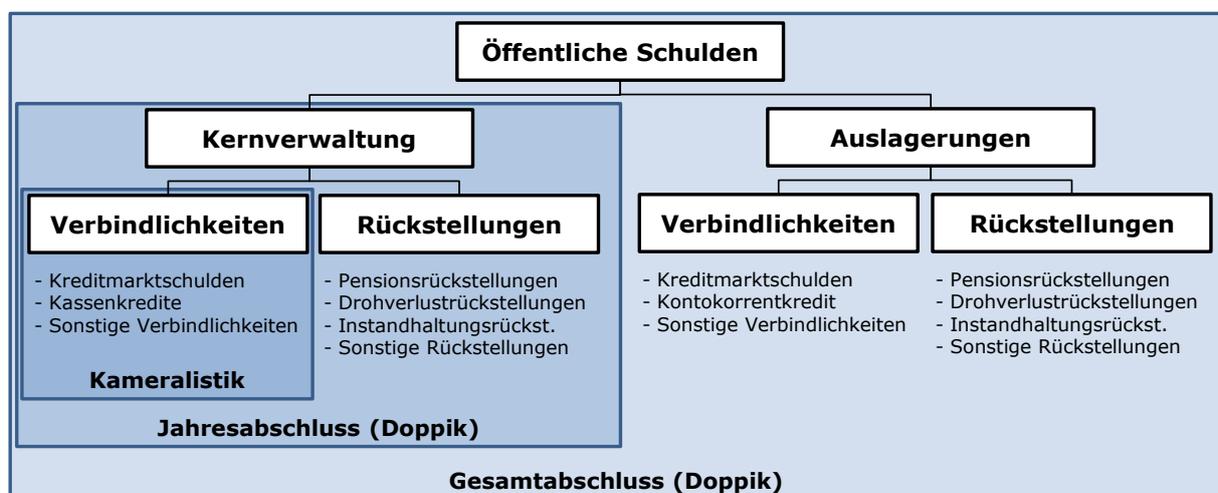


Abbildung 1: Öffentliche Schulden in Doppik vs. Kameralistik

Quelle: Eigene Darstellung

In der Konsequenz bedeutet dieser Sachverhalt, dass es gegenwärtig noch unmöglich ist, sich über das wahre Ausmaß der Staatsverschuldung in Deutschland zu informieren. Die hierzu notwendigen Daten sind schlichtweg nicht verfügbar. Jede Grafik, Tabelle etc. zur Staatsverschuldung bleibt damit auf einen Ausschnitt der tatsächlichen Verschuldung beschränkt.

1.2 Ebenen und ihre Auslagerungen

In einem föderalen System wie der Bundesrepublik Deutschland können Staatschulden auf mehreren Ebenen entstehen. So können sich etwa der Bund oder die Länder verschulden. Hinzu kommen die Kommunen (Gemeinden und Gemeindeverbände) – auch hier kann es zur Aufnahme von Schulden kommen. In entsprechenden Auswertungen – so auch im Rahmen der Themen-Rubrik zur Staatsverschuldung von HaushaltsSteuerung.de – können Schulden insofern in Bezug auf ihre Höhe nach einzelnen Ebenen im föderalen System betrachtet werden. Daneben können die Schulden der einzelnen Ebenen zur sog. Staatsverschuldung addiert werden.

In der Praxis ist es allerdings so, dass sich die einzelnen Gebietskörperschaften zur Aufgabenerledigung verschiedener Organisationsformen bedienen können. Typisch ist etwa auf kommunaler Ebene die Bildung von Zweckverbänden, als Organisationsform interkommunaler Zusammenarbeit. Daneben können auch öffentliche Unternehmen gegründet werden, die nicht notwendigerweise zu 100 Prozent einer Gebietskörperschaft gehören müssen (Beteiligungen). Bei diesen Organisationsformen wird von den sog. „Auslagerungen“ (aus den Kernhaushalten) gesprochen. In Bezug auf die Schulden kann es dazu kommen, dass diese nicht mehr in den Kernhaushalten der Gebietskörperschaften nachgewiesen werden, sondern z.B. in den Wirtschaftsplänen, Bilanzen usw. der entsprechenden Auslagerung. Für die Schuldenhöhe ist es daher von entscheidender Bedeutung, ob die Verschuldung der Auslagerungen berücksichtigt wird. Und wenn ja, ob sie komplett oder nur teilweise beachtet (etwa nur einzelne Auslagerungen) wird.

Die Frage der Berücksichtigung etwaig vorhandener Auslagerungen und ihrer Schulden ist in der Konsequenz für die Höhe der Verschuldung einer einzelnen Ebene, z.B. der Ebene der Kommunen, und auch für die gesamte Staatsverschuldung relevant, denn letztere wird durch Addition der berechneten Schulden aller einzelnen Ebenen ermittelt.

2. Schulden und Generationengerechtigkeit

In politischen Debatten werden die Begriffe Verschuldung und Generationengerechtigkeit häufig in einem Atemzug genannt. Selbstredend gibt es zwischen beiden auch einen Zusammenhang. Gleichwohl kann nach wissenschaftlichen Kriterien nicht davon gesprochen werden, dass die Existenz von Schulden automatisch mit einer nicht generationengerechten Politik oder Verhaltensweise einhergeht.

Im Kontext der Generationengerechtigkeitsdebatte werden Schulden dann heikel, wenn die aus ihnen resultierenden Aufwendungen (etwa bei Geldschulden die Zinsaufwendungen nebst anteiliger Personal- und Sachaufwendungen für das Schuldenmanagement) dazu führen, dass der Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses im Ergebnishaushalt bzw. in der Ergebnisrechnung nicht mehr gelingt. In diesem Fall ist die sog. ökonomische Schutzfunktion, nach der u.a. kommende Generationen vor Ausbeutung durch die aktuelle Generation bewahrt werden sollen, verletzt. Je höher der Geldschuldenbestand und der aus ihm resultierende Zinsaufwand sind, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass die

(doppische) Haushaltsausgleichswaage in ein Ungleichgewicht gerät (siehe Abbildung 2). Gleichwohl spielen in das Ergebnis auch andere Ertrags- und Aufwandskomponenten hinein, die letztlich in Kombination mit dem Zinsaufwand den Ausschlag dafür geben, ob die Haushaltswaage im Gleichgewicht bleibt, d.h. im betreffenden Haushaltsjahr nicht auf Kosten kommender Generationen gewirtschaftet wird.

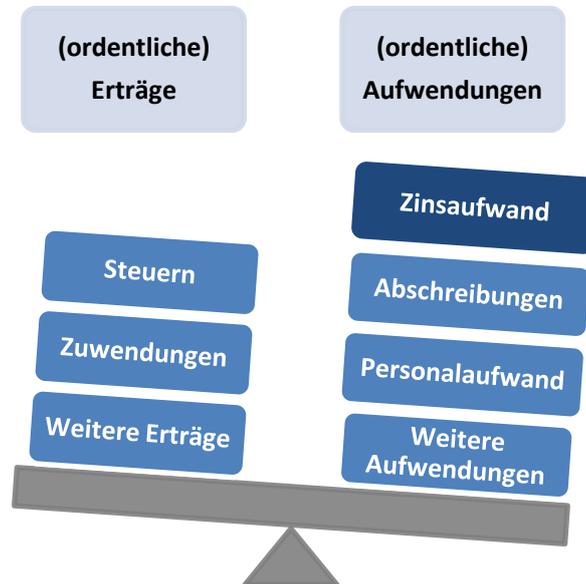


Abbildung 2: Haushaltsausgleichswaage, die durch Zinsaufwand in ein Ungleichgewicht geraten ist und damit ein Leben auf Kosten kommender Generationen signalisiert

Quelle: Eigene Darstellung

Im Umkehrschluss können nach der Generationengerechtigkeitsprämisse, also in technischer Hinsicht unter der Vorgabe des Ergebnisausgleiches, Geldschulden prinzipiell nur so lange aufgenommen werden, bis der daraus resultierende Zinsaufwand nicht dazu führt, dass der Ausgleich nicht mehr gelingt.

Rückstellungen, als in der Schuldenstatistik heute noch unberücksichtigte Schuldenkategorie/-art, werden ebenfalls für die Ergebnisebene relevant. Im neuen kommunalen Haushaltsrecht auf Basis der Doppik werden Rückstellungen ebenfalls relevant für den Haushaltsausgleich auf der Ergebnisebene. Sie werden als Aufwand verbucht und müssen durch Erträge für das Erreichen des Haushaltsausgleiches gedeckt werden. Mit dem Gebot zum Haushaltsausgleich werden Rückstellungen als Schuldenkategorie berücksichtigt und begrenzt. Das bedeutet, dass mit der Etablierung eines verbindlichen Gebotes zum ordentlichen Ergebnisausgleich im Grundsatz eine alle Schuldenarten berücksichtigende Schuldenbremse geschaffen wäre.

3. Schalenkonzept der Staatsverschuldung

Auf Grundlage der Schuldenstatistik des Statistischen Bundesamtes, die für die Themenrubrik zur Staatsverschuldung von HaushaltsSteuerung.de ausgewertet wird, kann die Staatsverschuldung der Bundesrepublik Deutschland jeweils zum 31.12. des betrachteten Jahres berechnet werden. Es handelt sich bei dieser Statistik demnach um eine Stichtagstatistik.

3.1 Aufbau des Schalenkonzepts

Neben der Verschuldung des Staates, also der Summe der Schulden der einzelnen Ebenen, können die Verschuldungsdaten auch für einzelne Ebenen betrachtet werden. Bei diesen Ebenen handelt es sich um:

- Bund,
- gesetzliche Sozialversicherung (zusammengesetzt aus gesetzlicher Kranken-, Pflege-, Renten- und Unfallversicherung sowie der Alterssicherung für Landwirte und der Bundesagentur für Arbeit; die Sozialversicherung kam erst 2010 als Erhebungseinheit hinzu, was insb. bei dem in der Unterrubrik Gesamt/Deutschland eingestellten Zeitreihenvergleich zu beachten ist),
- Bundesländer (Flächenländer und Stadtstaaten),
- und Kommunen, also Gemeinden und Gemeindeverbände. „Gemeindeverbände sind hierbei Landkreise, die Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe, der Bezirksverband Pfalz, die Landeswohlfahrtsverbände Hessen, Baden und Württemberg-Hohenzollern, der Kommunale Sozialverband Sachsen, der Regionalverbund Ruhrgebiet, die Regionalverbände in Baden-Württemberg, die Bezirke in Bayern, die Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz, die Samtgemeinden in Niedersachsen, die Ämter in Schleswig-Holstein, die Ämter in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt, Verwaltungsverbände in Sachsen und die Verwaltungsgemeinschaften in Thüringen.“ (*Statistisches Bundesamt: Schuldenstatistik 2010, Wiesbaden (2011), S. 7 f.*)

Für jede Ebene ist bei Ansicht der in die Themen-Rubrik zur Staatsverschuldung bei HaushaltsSteuerung.de eingestellten Informationen stets darauf zu achten, welche Abgrenzung vorgenommen wurde – im Grundsatz gibt es drei verschiedene Möglichkeiten (nebst verschiedener weiterer Auswertungsoptionen), die zu jeweils anderen Ergebnissen führen (siehe Abbildung 3):

- 1) Betrachtung der Kernhaushalte von Bund, Ländern, Kommunen und Sozialversicherung (kleine Abgrenzung der Staatsverschuldung, sofern die Daten der genannten Ebenen addiert werden)
- 2) Betrachtung der Kernhaushalte + Extrahaushalte (mittlere Abgrenzung; man spricht bei ihr vom sog. „Öffentlichen Gesamthaushalt“; es kann wiederum die Verschuldung des öffentlichen Gesamthaushaltes für einzelne Ebenen oder für die Gesamtheit der Ebenen, dann als Staatsverschuldung des öffentlichen Gesamthaushaltes, dargestellt werden)
- 3) Betrachtung der Kernhaushalte + Extrahaushalte + Sonstigen FEUs (große Abgrenzung; man spricht bei ihr vom sog. „Öffentlichen Bereich“; es kann wiederum die Verschuldung des öffentlichen Bereichs für einzelne Ebenen oder für die Gesamtheit der Ebenen, dann als Staatsverschuldung des öffentlichen Bereiches, dargestellt werden)

Für jede dieser drei Abgrenzungen kann aktuell auf Basis der Schuldenstatistik 2010 zwischen drei (in einem Fall zwei, siehe unten) verschiedenen Schuldenarten differenziert werden, die im Bedarfsfall weiter aufgeschlüsselt werden könnten:

- 1) Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich
- 2) Schulden beim öffentlichen Bereich
- 3) Kreditähnliche Rechtsgeschäfte (sie können lediglich getrennt nach Kernhaushalten und Extrahaushalten abgerufen werden)



Abbildung 3: Schalenkonzept/Zwiebelkonzept zur Erfassung der Staatsverschuldung im Rahmen der Schuldenstatistik, wobei dieses Konzept auch für einzelne Ebenen (Bund, Länder, Kommunen oder Sozialversicherung) angewendet werden kann

Quelle: Eigene Darstellung

Bis zur Schuldenstatistik 2010 differenzierte die Schuldenstatistik zwischen anderen Schuldenarten (siehe dazu Kapitel 4), was insb. bei Zeitreihenvergleichen im Rahmen der Themen-Rubrik zur Staatsverschuldung von HaushaltsSteuerung.de zu beachten ist.

3.2 Begriff Extrahaushalte

Extrahaushalte werden dann relevant, wenn die Verschuldung des Öffentlichen Gesamthaushaltes oder die Verschuldung des öffentlichen Bereichs betrachtet wird (siehe Abbildung 3). Alle Ebenen (Bund, Länder, Kommunen und gesetzliche Sozialversicherung) haben Extrahaushalte, wobei diese jeweils anders definiert sind.

Die Definition der spezifischen Extrahaushalte kann sich dabei auch im Zeitablauf verändern, so veränderte sie sich z.B. durch die Schuldenstatistik 2010 (Vgl. dazu insb. *Statistisches Bundesamt: Schuldenstatistik 2010, Wiesbaden (2011), S. 12*). Gerade für Zeitreihenvergleiche sind diese Veränderungen relevant, weil Veränderungen des Schuldenstandes u.U. (partiell) darauf zurückgeführt werden können, weil sich die jeweilige Definition der Extrahaushalte verändert hat.

Ab dem Berichtsjahr 2010 werden als Extrahaushalte die öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen erfasst, die nach der „Verordnung des Rates zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Gemeinschaft“ (ESVG) zum Staatssektor zählen. Dafür müssen folgende Kriterien erfüllt sein (Vgl. *Statistisches Bundesamt: Schuldenstatistik 2010, Wiesbaden (2011), S. 8*):

- 1) Es muss sich um eine institutionelle Einheit handeln.
- 2) Diese institutionelle Einheit muss vom Staat kontrolliert werden (öffentliche Kontrolle).

- 3) Diese institutionelle und öffentlich kontrollierte Einheit muss überwiegend vom Staat finanziert werden (öffentliche Finanzierung).

Bei diesen institutionellen, öffentlich-kontrollierten und überwiegend vom Staat finanzierten Einheiten wird von den sog. FEUs des Staatssektors gesprochen. Explizit hiervon ausgeschlossen, sind indes die sonstigen FEUs (hierzu im Detail: siehe Kapitel 3.3).

3.2.1 Extrahaushalte des Bundes

„Ab dem Berichtsjahr 2010 werden im Zuge der Vervollständigung des Berichtskreises alle Extrahaushalte des Bundes in die Erhebung der Schulden einbezogen. Zu den hinsichtlich des Schuldenvolumens bedeutsamsten Extrahaushalten des Bundes zählen insbesondere der Bundes-Pensions-Service für Post- und Telekommunikation e.V., der Finanzmarktstabilisierungsfonds, der Investitions- und Tilgungsfonds sowie die FMS Wertmanagement.“ (*Statistisches Bundesamt: Schuldenstatistik 2010, Wiesbaden (2011), S. 8*)

Insgesamt handelt es sich bei den Extrahaushalten des Bundes um nachfolgende Einheiten, die teilweise zu unterschiedlichen Zeitpunkten in die Schuldenstatistik und dort bei den Extrahaushalten einbezogen wurden (so etwa der BPS-PT ab 2006), was im Rahmen von Zeitreihenvergleichen zu beachten ist (nachfolgende Aufzählung ist wörtlich entnommen aus *Statistisches Bundesamt: Schuldenstatistik 2010, Wiesbaden (2011), S. 16 f.*):

Entschädigungsfonds

Der Entschädigungsfonds ist ein nicht rechtsfähiges Sondervermögen des Bundes. Aus ihm werden die auf der Grundlage des Vermögensgesetzes sowie des Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetzes (BGBl. I S. 2624 vom 27. September 1994) zu leistenden Zahlungen finanziert. Der Entschädigungsanspruch wird durch Zuteilung von Schuldverschreibungen erfüllt, die erst ab dem 1. Januar 2004 zu verzinsen und in fünf gleichen Jahresraten per Auslosung zu tilgen sind. 1996 gab der Fonds erstmals Inhaberschuldverschreibungen in Höhe von 4,8 Mill. Euro aus. Seitdem werden Schulden nachgewiesen; seit 2008 wies der Fonds nur noch eine geringe Restschuld nach.

Finanzmarktstabilisierungsfonds (SoFFin)

Der am 17. Oktober 2008 durch das Finanzmarktstabilisierungsgesetz geschaffene Finanzmarktstabilisierungsfonds wird von der Finanzmarktstabilisierungsanstalt verwaltet. Ziel des Fonds ist es, das Finanzsystem in Deutschland zu stabilisieren. Mit Hilfe des Fonds sollen die in der Finanzmarktkrise entstandenen Liquiditätsengpässe der Finanzunternehmen überwunden und die Eigenkapitalbasis von Finanzunternehmen gestärkt werden.

Investitions- und Tilgungsfonds (ITF)

Das am 6. März 2009 gegründete Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds“ hat die Aufgabe, Teile der im Rahmen des Konjunkturpaketes II beschlossenen Maßnahmen zur Konjunkturbelebung zu finanzieren. Dazu zählen u.a. das Programm zur Stärkung der Nachfrage nach Personenkraftwagen (sog. Abwrackprämie) sowie die Bereitstellung von Mitteln für Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder.

Bundes-Pensions-Service für Post- und Telekommunikation e.V. (BPS-PT)

Aufgabe des 2001 entstandenen Bundes-Pensions-Services für Post- und Telekommunikation e.V. (BPS-PT) ist die Auszahlung von Versorgungs- und Beihilfeleistungen an Ruhestandsbeamte und -beamtinnen der Deutschen Bundespost und ihrer Nachfolgeunternehmen sowie deren Hinterbliebene. Die Finanzierung tragen der Bund und die Nachfolgeunternehmen der Deutschen Bundespost. Der BPS-PT wird seit Beginn des Jahres 2006 im Rahmen der Extrahaushalte des Bundes nachgewiesen.



FMS Wertmanagement

Die FMS Wertmanagement wurde im Jahr 2010 mit dem Ziel gegründet, die zum 1. Oktober 2010 von der Hypo Real Estate-Gruppe übernommenen Risikopositionen und nichtstrategienotwendigen Geschäftsbereiche abzuwickeln. Als wirtschaftlich selbstständige Anstalt des öffentlichen Rechts definiert sie eigenständig die jeweils optimalen Abwicklungsstrategien und setzt diese um. Dabei gilt die Maxime: Ertragschancen nutzen und Verluste minimieren. Die FMS Wertmanagement finanziert sich selbstständig an den Geld- und Kapitalmärkten.

Weitere Extrahaushalte des Bundes

Dazu gehören weitere öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die nach der Verordnung des Rates zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Gemeinschaft (ESVG) zum Sektor Staat zählen, wie z.B. die „Bundesanstalt für Immobilienaufgaben“ und die „Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH“ (VIFG).

3.2.2 Extrahaushalte der Länder

„Ab dem Berichtsjahr 2010 erfolgt die Einbeziehung aller Extrahaushalte der Länder sowie der Stadtstaaten zum öffentlichen Gesamthaushalt. Bereits seit 2006 wurden ausgewählte Extrahaushalte der Länder im Rahmen der Schuldenstatistik beim öffentlichen Gesamthaushalt nachgewiesen. Dies waren u. a. die ausgegliederten Hochschulen des Staatssektors mit eigenem Rechnungswesen, die aus den öffentlichen Haushalten ausgegliederten Statistischen Ämter der Länder sowie die Landesbetriebe für Straßenbau/-wesen bzw. Verkehr. 2009 neu hinzugekommen sind Einheiten, die zur Bewältigung der Finanzmarkt- und Konjunkturkrise gegründet wurden, z.B. der HSH Finanzfonds AöR, die Landesbeteiligungen Baden-Württemberg GmbH, der Garantie Portfolio Baden-Württemberg GmbH & Co. KG (GPBW), und der Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds Nordrhein-Westfalen, sowie Bau- und Liegenschaftsbetriebe der Länder; ab 2010 sind hier u. a. auch die Erste Abwicklungsanstalt (EAA) sowie die NECKARPRI GmbH enthalten.“ (*Statistisches Bundesamt: Schuldenstatistik 2010, Wiesbaden (2011), S. 8*)

3.2.3 Extrahaushalte der Kommunen

„Die Extrahaushalte der Gemeinden/Gemeindeverbände (Gv.) setzen sich aus den kommunalen Zweckverbänden des Staatssektors, d.h. soweit sie Nichtmarktproduzenten sind, sowie aus anderen juristische Personen zwischengemeindlicher Zusammenarbeit zusammen, soweit sie anstelle kommunaler Körperschaften kommunale Aufgaben erfüllen. Hierzu zählen u.a. die Verwaltungsgemeinschaften in Baden-Württemberg und Bayern. Bis 2009 zählten davon abweichend alle kamental buchenden Zweckverbände unabhängig von ihrer Sektorenzugehörigkeit zu den Extrahaushalten, die kaufmännisch buchenden Zweckverbände dagegen nicht. Seit 2010 umfassen die Extrahaushalte auch Sonderrechnungen sowie die öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen des Staatssektors auf kommunaler Ebene.“ (*Statistisches Bundesamt: Schuldenstatistik 2010, Wiesbaden (2011), S. 8*)

3.2.4 Extrahaushalte der (gesetzlichen) Sozialversicherung

„Zu den Extrahaushalten der gesetzlichen Sozialversicherung gehören unter anderem der „Versorgungsfonds der Bundesagentur für Arbeit“, der für die Finanzierung der Versorgungsausgaben (Versorgungsaufwendungen und Beihilfen) für die Versorgungsempfängerinnen und -empfänger, die Beamtinnen und Beamten sowie Beschäftigten mit einer Anwartschaft auf Versorgung der Bundesagentur für Arbeit errichtet wurde, der Gesund-



heitsfonds, die Spitzenverbände der gesetzlichen Sozialversicherungsträger sowie sonstige Extrahaushalte, die aus ausgegliederten Funktionen der Sozialversicherungen resultieren, wie z.B. IT-Unternehmen der gesetzlichen Krankenversicherung. Diese Einheiten werden ab dem Berichtsjahr 2010 als Extrahaushalte der Sozialversicherungen ausgewiesen.“ (*Statistisches Bundesamt: Schuldenstatistik 2010, Wiesbaden (2011), S. 9*)

3.3 Sonstige FEUs

Sonstige öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEUs) werden dann relevant, wenn die Verschuldung des öffentlichen Bereichs betrachtet wird (siehe Abbildung 3). Die sonstigen FEUs bilden zusammen mit dem öffentlichen Gesamthaushalt den öffentlichen Bereich.

Alle Ebenen (Bund, Länder, Kommunen und Sozialversicherung) haben im Jahr 2010 Schulden in sonstigen FEUs. Durch die Einbeziehung der sonstigen FEUs steigt der Gesamtschuldenstand des Staates (oder auch einzelner Ebenen, sofern ausschließlich diese betrachtet werden) im Vergleich zu einer Abbildung des öffentlichen Gesamthaushaltes (oder ausschließlich des Kernhaushaltes) volumenseitig an.

Öffentlich bestimmt sind alle Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, an denen die Kernhaushalte der Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Kommunen) oder die Sozialversicherung mit mehr als 50 Prozent des Nennkapitals oder Stimmrechts unmittelbar oder mittelbar beteiligt sind.

Öffentliche Unternehmen werden dann den sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (und nicht den Extrahaushalten und damit dem öffentlichen Gesamthaushalt) zugerechnet, wenn sie Marktproduzenten sind. Marktproduzent ist ein öffentliches Unternehmen in der Regel dann, wenn der Eigenfinanzierungsgrad dieser Unternehmen größer als 50 Prozent ist. Sie werden allerdings den Extrahaushalten dennoch zugeordnet, wenn der überwiegende Anteil des Umsatzes (mehr als 80 Prozent) auf der Geschäftstätigkeit mit den Kernhaushalten basiert. Zu den sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen zählen zum Beispiel Ver- und Entsorgungsunternehmen, Verkehrsunternehmen, Krankenhäuser sowie Zweckverbände, die nicht zum Sektor Staat gehören (Marktproduzenten). (Vgl. *Statistisches Bundesamt: Schuldenstatistik 2010, Wiesbaden (2011), S. 9*)

4. Schuldenarten

Ab dem Berichtsjahr werden die Schulden der Gebietskörperschaften und ihrer Auslagerungen durch die Schuldenstatistik nach einer neuen Logik erfasst. Hierdurch kommt es bei Zeitreihenvergleichen zur Staatsverschuldung (auch in Bezug auf einzelne Ebenen) zu Problemen in Bezug auf die Vergleichbarkeit der Daten (siehe dazu im Detail auch *Statistisches Bundesamt: Schuldenstatistik 2010, Wiesbaden (2011), S. 11 f.*). Und selbst in der neuen Schuldenstatistik wird im Rahmen der Darstellung einer internationalen Übersicht noch einmal anders bei der Abbildung der erfassten Schulden verfahren (Schuldenstand nach dem Maastricht-Vertrag). Diese Zusammenhänge sind bei der Dateninterpretation im Rahmen der Themen-Rubrik zur Staatsverschuldung zu beachten.

4.1 Schuldenerfassung bis zum Jahr 2009

Bis einschließlich des Jahres 2009 wurden die Staatsschulden (auch für einzelne Ebenen) in der Unterscheidung nach folgenden Schuldenarten erfasst:

- **Kreditmarktschulden im weiteren Sinne**, also die Summe aus Kreditmarktschulden im engeren Sinne und Ausgleichsforderungen (Wertpapierschulden, Schuld-scheindarlehen und Ausgleichsforderungen)
- **Schulden bei öffentlichen Haushalten**: Gebietskörperschaften nehmen untereinander Schulden auf. Diese wurden statistisch bis inkl. 2009 als sog. „Schulden bei öffentlichen Haushalten“ erfasst. Dies galt auch dann, wenn die Schulden über ein Kreditinstitut ausgezahlt wurden. Ebenfalls erfasst wurden die Schulden zwischen einer Gebietskörperschaft und einem Extrahaushalt der Gebietskörperschaft.
- **Innere Schulden**: Die inneren Schulden umfassten nach finanzstatistischer Abgrenzung bis inkl. 2009 innere Darlehen sowie innere Kassenkredite und beinhalteten die vorübergehende Inanspruchnahme von Rücklagemitteln ohne Sonderrechnung, die für einen anderen Zweck angesammelt waren. Nicht dazu zählten Darlehen der Kommunen bei ihren rechtlich selbständigen Unternehmen, ihren rechtlich unselbständigen Eigenbetrieben oder sonstigen Sondervermögen mit Sonderrechnung.
- **Kreditähnliche Rechtsgeschäfte**: Als kreditähnliche Rechtsgeschäfte werden im Zuge der Finanzstatistik Zahlungsverpflichtungen erfasst, die einer Kreditaufnahme wirtschaftlich gleichkommen. Hier handelt es sich um Hypotheken-, Grund- und Rentenschulden, Restkaufgelder oder Leasingverträge.
- **Kassenverstärkungskredite**: Als Kassenverstärkungskredite wurden finanzstatistisch bis inkl. 2009 kurzfristige Verbindlichkeiten erfasst, welche idealtypisch zur Überbrückung vorübergehender Kassenanspannungen eingegangen werden. Zu den Kassenverstärkungskrediten zählten neben den Kassenkrediten von Kreditinstituten auch Geldmarkttitel (Schatzwechsel, unverzinsliche Schatzanweisungen), soweit sie zur kurzfristigen Kassenverstärkung bestimmt sind.
- Nachrichtlich: Bürgschaften

4.2 Schuldenerfassung ab dem Berichtsjahr 2010

Ab dem Berichtsjahr 2010 gibt es neue begriffliche Abgrenzungen. So werden z.B. die Kreditmarktschulden durch die Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich ersetzt, in denen auch die Kassenkredite beim nicht-öffentlichen Bereich integriert sind, zudem liegt eine geänderte Bereichsabgrenzung zugrunde. Hiermit wird eine deutliche Trennung der Schulden beim nicht-öffentlichen von den Schulden beim öffentlichen Bereich gewährleistet.

Insgesamt wird in der Schuldenstatistik 2010 demnach zwischen Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich und Schulden beim öffentlichen Bereich differenziert.

Zu den **Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich** zählen mehrere Schuldenarten:

- 1) Wertpapierschulden beim nicht-öffentlichen Bereich (in der Schuldenstatistik könnte hier bei Bedarf zwischen Geldmarktpapieren (Unverzinsliche Schatzanweisungen, Finanzierungsschätze, Sonstige Geldmarktpapiere) und Kapitalmarktpapieren (Anleihen, Bundesschatzbriefe, Bundesschatzanweisungen, Bundesobligationen, Inflationsindexierte Bundeswertpapiere, Landesobligationen/-schatzanweisungen, Sonstige Ka-

pitalmarktpapiere) differenziert werden). Im Eigenbestand der Emittenten befindliche Wertpapiere sind nicht im Schuldenstand berücksichtigt.

2) Kredite beim nicht-öffentlichen Bereich.

3) Kassenkredite beim nicht-öffentlichen Bereich (einschließlich Hochschulen).

Bei den **Schulden beim öffentlichen Bereich** werden sämtliche, von den Berichtsstellen untereinander aufgenommenen Schulden (Kredite und Kassenkredite) nachgewiesen, auch wenn sie über ein Kreditinstitut ausgezahlt wurden. Diese umfassen auch Schulden zwischen den Körperschaften und den Extrahaushalten der Körperschaften. Da aufgrund fehlender Erfassungsmöglichkeiten in der Schuldenstatistik Netto-Schuldner- bzw. -Gläubigerpositionen nicht errechnet werden können, erfolgt eine unbereinigte Zusammenfassung der Verschuldungsdaten aller Berichtsstellen; dies hat zur Folge, dass z. B. Schulden der Gemeinden bei ihrem Land bzw. Schulden der Extrahaushalte bei ihrem Kernhaushalt in nicht-konsolidierter Form nachgewiesen werden. (Vgl. *Statistisches Bundesamt: Schuldenstatistik 2010, Wiesbaden (2011), S. 14*)

Bei den Schulden der sonstigen FEUs, die zusammen mit den Schulden beim öffentlichen Gesamthaushalt die Schulden beim öffentlichen Bereich bilden, kann ebenfalls zwischen Schulden der sonst FEUs beim nicht-öffentlichen Bereich und Schulden beim öffentlichen Bereich differenziert werden.

Bereits aus Vorjahren bekannt sind die Definitionen von Kassenkrediten (Kredite zur Liquiditätssicherung) sowie von kreditähnlichen Rechtsgeschäften:

- Unter **Kassenkrediten** werden die kurzfristigen Verbindlichkeiten erfasst, welche die Berichtskörperschaften zur Überbrückung vorübergehender Kassenanspannungen eingehen. Sie dienen nicht der Ausgabendeckung (keine investiven Zwecke), sondern der Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft beziehungsweise der Liquiditätssicherung. Ab 2010 werden die Kassenkredite differenziert nach Gläubigerbereichen erhoben. Kassenkredite haben eine andere Qualität als andere Schulden. Da sie für laufende Ausgaben (nicht für Investitionen) aufgenommen werden und mancherorts – insb. bei vielen Kommunen – zu einer Dauereinrichtung auf hohem Niveau geworden sind, zeigen sie einen finanziellen Problemdruck in den betroffenen Gebietskörperschaften.
- **Kreditähnliche Rechtsgeschäfte:** Die wirtschaftlich einer Kreditaufnahme gleichkommenden Zahlungsverpflichtungen, die Hypotheken-, Grund- und Rentenschulden sowie Restkaufgelder, werden wegen unterschiedlich verwendeter Abgrenzungs- und Bewertungskriterien nicht in den statistischen Schuldenstand einbezogen und neben den Angaben über Finanzierungsleasing und ÖPP-Projekten in der Statistik nur nachrichtlich dargestellt. Für eine möglichst umfassende Ansicht der kommunalen Gesamtverschuldung können kreditähnliche Rechtsgeschäfte hingegen bei entsprechenden Visualisierungen (wissenschaftlichen Untersuchungen) ebenfalls dem Gesamtschuldenstand zugerechnet werden. Im Rahmen der Darstellungen in der Themenrubrik zur Staatsverschuldung von HaushaltsSteuerung.de werden die kreditähnlichen Rechtsgeschäfte bei der Abbildung der Staatsverschuldung berücksichtigt. Ebenfalls werden sie bei der Abbildung des Schuldenstandes einzelner Ebenen integriert.

4.3 Erfassung von Schulden gemäß Maastricht-Vertrag

Im Rahmen der statistischen Berichterstattung der EU wird der Gesamtschuldenstand der Staaten (konsolidierter Bruttoschuldenstand) abgebildet, u.a. in Bezug auf die Wirtschaftsleistung (Bruttoinlandsprodukt (BIP)). Hierbei ist zu beachten, dass der verwendete Schuldenbegriff von den üblicherweise in Deutschland gebräuchlichen Abgrenzungen abweicht.

Im Zuge der deutschen Schuldenstatistik des Statistischen Bundesamtes werden die Daten der einzelnen EU-Staaten ebenfalls nach dem von der EU verwendeten Schuldenbegriff im Prozent des BIP dargestellt. Das ist bei Interpretation der in die Unterrubrik Gesamt/EU der Themen-Rubrik-Seite zur Staatsverschuldung von HaushaltsSteuerung.de zu beachten. Grundsätzlich leitet sich von durch das Statistische Bundesamt und den Statistischen Landesämtern auf Grundlage des Finanz- und Personalstatistikgesetzes (FPStatG) erhobenen Angaben des nationalen Schuldenstandes ausgehend die europäisch vergleichbare Meldung für den Maastricht-Schuldenstand an Eurostat ab.

Methodische Grundlage für die Berechnung des Konvergenzkriteriums "Anteil der öffentlichen Schulden am Bruttoinlandsprodukt" nach dem Maastricht-Vertrag ist das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen. Basis für die Berechnung des Schuldenstandes nach dem Maastricht-Vertrag (Synonym: Konsolidierter Bruttoschuldenstand des Staates (in Prozent des BIP)) bilden die Daten aus der jährlichen Schuldenstatistik. Demnach ergibt sich der Schuldenstand nach dem Maastricht-Vertrag, ausgehend von dem in der jährlichen bzw. davon abweichend 2010 in der vierteljährlichen Schuldenstatistik nachgewiesenen Schuldenstand, aus folgenden Rechenschritten (nachfolgende Berechnung ist entnommen aus *Statistisches Bundesamt: Schuldenstatistik 2010, Wiesbaden (2011), S. 19*):

	Kreditmarktschulden im weiteren Sinne
+	Kreditähnliche Rechtsgeschäfte (Restkaufgelder und Hypotheken-, Grund- und Rentenschulden)
+	Kassenverstärkungskredite
+	Platzhaltergeschäfte
+	Bundes-Pensions-Service für Post- und Telekommunikation e.V. (bis einschl. 2006. Ab 2007 wird der BPS-PT bereits als Extrahaushalt in den öffentlichen Gesamthaushalt einbezogen)
+	Münzumsatz
+	Schulden der Sozialversicherung
+	Differenz zwischen dem Nominal- und abgezinsten Wert der unverzinslichen Schatzanweisungen und Finanzierungsschätze
+	Sonstige Korrekturen aufgrund von Stützungsmaßnahmen von Banken
+	Sonstige Korrekturen im Zusammenhang mit der Kreditvergabe an Griechenland
+	Sonstige Korrekturen
-	Versorgungsrücklagen und sonstiger Konsolidierung
-	Schulden der Gebietskörperschaften bei der Sozialversicherung
=	Schuldenstand nach Maastricht-Vertrag

Abbildung 4: Berechnungsverfahren zur Ermittlung des Schuldenstandes nach Maastricht-Vertrag

Quelle: Schuldenstatistik 2010 des Statistischen Bundesamtes



4.4 Bürgschaften

Bürgschaften werden im Rahmen der Ansichten der Themen-Rubrik zur Staatsverschuldung von HaushaltsSteuerung.de nicht den Staatsschulden zugerechnet. Das gilt auch für die Grafiken und Ansichten zu einzelnen Ebenen (Bund, Bundesländer, Kommunen, gesetzliche Sozialversicherung).

Gleichwohl werden Bürgschaften in mehreren Grafiken, etwa in solchen zur Entwicklung der Staatsverschuldung (auch nach Ebenen) oder bei Tortendiagrammen zum Schuldenmix (inkl. Haftungsverpflichtungen), zusätzlich nachrichtlich abgebildet.

In der Schuldenstatistik werden Bürgschaften folgendermaßen definiert: „Die Bürgschaften im Sinne des § 765 BGB einschl. der Nachbürgschaften sind mit den übernommenen Haftungssummen, nicht dagegen mit den gesamten Kreditsummen (Ausnahme: einige Flächenländer) und nicht mit den durch Gesetz oder Haushaltssatzung festgestellten Ermächtigungssummen angegeben. Sie umfassen auch harte Patronatserklärungen, die eine Liquiditätsausstattungsgarantie beinhalten. Auf Bürgschaften gezahlte Beträge (Schadensfälle) sind abgesetzt. Bürgschaften, die voll durch Rückbürgschaften gesichert sind, werden nicht nachgewiesen; dagegen ist von Bürgschaften, die nur teilweise durch Rückbürgschaften gesichert sind, der ungedeckte Teil einbezogen. Außer den Bürgschaften nach § 765 BGB sind von Bund und Ländern übernommene Garantien und sonstige Gewährleistungen im Nachweis enthalten (z.B. Kreditaufträge nach § 778 BGB, Schuldmitübernahmen, Gewährleistungs-, (Garantie-) Verträge, Ausbietungsgarantien, Wechselbürgschaften). Bei Gemeinden/Gv., Zweckverbänden, gesetzlichen Sozialversicherung und den Fonds, Einrichtungen und Unternehmen des Staatssektors entfällt dieser Nachweis. Nicht enthalten sind Bürgschaften, die kraft Gesetzes übernommen werden müssen (z.B. Haftung der Länder für ihre Kreditanstalten, Haftung der Gemeinden/Gv. für Sparkassen als Gewährsträger). Zu beachten ist, dass bei den staatlichen Haushalten der Flächenländer die Haftungssumme insgesamt nachgewiesen wird, d.h. die volle Summe, unabhängig davon, ob inzwischen Tilgungen geleistet wurden oder nicht. Beim Bund und bei den Stadtstaaten ist die Haftungssumme um die geleisteten Tilgungen und die in Schadensfällen geleisteten Beträge vermindert dargestellt.“ (*Statistisches Bundesamt: Schuldenstatistik 2010, Wiesbaden (2011), S. 15*)

5. Länderschulden (Stadtstaaten vs. Flächenländer)

In der Unterrubrik Gesamt/Bundesländer innerhalb der Themen-Rubrik zur Staatsverschuldung von HaushaltsSteuerung.de finden sich Angaben zur Entwicklung der Verschuldung der Bundesländer (Ebene) in der Abgrenzung nach dem Öffentlichen Gesamthaushalt (mittlere Abgrenzung unter Einbeziehung von Kern- und Extrahaushalten). Hierbei wird der Blick auf die Summe der Bundesländer gelegt, wobei die Werte von Flächenländern und Stadtstaaten gemeinsam betrachtet werden.

Im Zuge des daran anschließenden Ländervergleiches werden ebenfalls die Schulden aller 16 Bundesländer angezeigt, obgleich hier eine Abgrenzung nach dem öffentlichen Bereich (große, max. statistisch mögliche Abgrenzung) und ausschließlich für das aktuell statistisch abrufbare Jahr vorgenommen wird.

Wichtig ist der Hinweis, dass sowohl die Schulden der dreizehn Flächenländer als auch die Schulden der drei Stadtstaaten innerhalb einer Grafik abgebildet werden – das geschieht allerdings lediglich, um an dieser Stelle nicht mit zu vielen Grafiken arbeiten zu müssen. Bei Vergleichen zur Landesverschuldung, die Ländergrenzen überschreiten, sollte indes generell zwischen Flächenländern und Stadtstaaten differenziert werden. Letzte-



re nehmen neben originären Landesaufgaben auch kommunale Aufgaben wahr. Insofern ist ihre Verschuldungssituation nicht mit der von Flächenländern vergleichbar. Das ist bei der Dateninterpretation zu beachten.

Kontakt

Bei Rückfragen zur Themen-Rubrik „Staatsverschuldung in Deutschland“ auf HaushaltsSteuerung.de können Sie sich gerne per E-Mail an uns wenden.

Andreas Burth:

E-Mail: andreas.burth@haushaltssteuerung.de

Dr. Marc Gnädinger:

E-Mail: marc.gnaedinger@haushaltssteuerung.de