

Kommunale Schulden und die Schulden der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen – Integrierte Darstellung der Ergebnisse für die kommunale Ebene

Problemstellung

Im kommunalen Bereich werden öffentliche Aufgaben häufig nicht mehr unmittelbar von den öffentlichen Kernhaushalten selbst, sondern durch ausgelagerte Einheiten wie beispielsweise durch Eigenbetriebe oder öffentliche Unternehmen in einer privaten Rechtsform ausgeübt. In der deutschen amtlichen Statistik werden diese als Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, kurz FEU, bezeichnet. Beispiele wären kommunale Gebäudewirtschaftsbetriebe oder kommunale Entsorgungsunternehmen in der Rechtsform einer GmbH. Für die Finanzstatistiken stellen diese Auslagerungen ein Problem dar, denn faktisch werden die Finanzvolumina nicht mehr im unmittelbaren Haushalt der Kommunen (Kernhaushalt) nachgewiesen, sondern im Rechnungswesen der ausgelagerten Einheiten. Es kommt so zu einer Fragmentierung der öffentlichen Haushalte. Für die Finanzstatistik ergibt sich daraus ein Problem der Vergleichbarkeit. Finanzdaten einer Kommune A, die umfangreiche Ausgliederungen vorgenommen hat, sind nur eingeschränkt mit Daten einer Kommune B vergleichbar, die diese Aufgaben selber wahrnimmt und im Kernhaushalt nachweist.

Die amtliche Statistik in Deutschland hat auf dieses Problem reagiert, denn seit 1993 werden die Daten der FEU im Rahmen der Finanzstatistik erhoben, ausgewertet und veröffentlicht. Bisher konnten diese Daten jedoch nur zusammengefasst für den kommunalen Bereich insgesamt veröffentlicht werden. Das Problem der interkommunalen Vergleichbarkeit von Finanzdaten einzelner Kommunen blieb bestehen. Für eine Zurechnung der FEU-Daten zu den Daten der Kernhaushalte ist es notwendig, die teilweise komplexen Beteiligungsverhältnisse der Kernhaushalte an den FEU aufzulösen. Ähnlich wie Beteiligungen internationaler Konzerne weisen auch die Beteiligungsverhältnisse der öffentlichen Haushalte teilweise komplexe Muster mit Verschachtelungen und zahlreichen Zwischenstufen auf.

In einem früheren Beitrag der Monatshefte wurden erste Ergebnisse einer Rechnung präsentiert, in der anhand des Datenmaterials vom 31.12.2011 aus der jährlichen Schuldenstatistik eine komplette Zurechnung der FEU-Daten zu den Daten der Kernhaushalte durchgeführt wurde²⁾. Mit diesem Beitrag werden nunmehr die aktuellen Ergebnisse dargestellt. Dazu werden in einem ersten Abschnitt wieder die Begrifflichkeiten sowie die Methode erläutert und dann einige zusammengefasste Ergebnisse vorgestellt. Darauf folgen einige Hinweise bezüglich der Möglichkeiten

und Grenzen in der Interpretation der Daten. Der Beitrag schließt mit einer Zusammenfassung und einem Ausblick.

Dieser Beitrag stellt eine Vorab-Veröffentlichung einer Gemeinschaftsveröffentlichung der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder dar, die voraussichtlich zu Beginn des Jahres 2018 erscheinen wird. Die Methodik zur Berechnung ist bei beiden Veröffentlichungen identisch. Da jedoch für diesen Beitrag auf ein eigenes Berechnungsprogramm zurückgegriffen werden konnte, sind geringfügige Abweichungen möglich. Zudem werden in der geplanten Gemeinschaftsveröffentlichung nur die Schulden gegenüber dem nicht-öffentlichen Bereich betrachtet.

Fonds, Einrichtungen und Unternehmen in der Finanzstatistik

Fonds, Einrichtungen und Unternehmen im Sinne der Finanzstatistik können in vielfältigen Formen auftreten, beispielsweise als Sonderrechnungen, Eigenbetriebe, Zweckverbände, kommunale Anstalten öffentlichen Rechts oder Unternehmen in privater Rechtsform. Mit dem Stand 31. Dezember 2016 gehörten 1 366 FEU zum Berichtskreis des Landesamtes für Statistik Niedersachsen; davon wurden 1 255 der kommunalen Ebene zugerechnet. Die FEU in der Abgrenzung der deutschen Finanzstatistik unterscheiden sich beispielsweise von privatwirtschaftlichen Unternehmen dadurch, dass die Einheiten öffentlich bestimmt sind. Eine Einheit ist öffentlich bestimmt, wenn Kernhaushalte (Bund, Länder, Gemeinden, Gemeindeverbände oder auch Sozialversicherungen) mit mehr als 50 % des Stimmrechts oder des Nennkapitals unmittelbar oder mittelbar beteiligt sind (öffentliche Kontrolle). Neben der Definition Fonds, Einrichtungen und Unternehmen ist noch der Begriff der Extrahaushalte gebräuchlich. Als Extrahaushalt werden FEU bezeichnet, welche nach der „Verordnung des Rates zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Gemeinschaft (ESVG)“ zum Staatssektor gehören. Für die Zuordnung der Einheiten in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zum Sektor Staat gilt neben dem Kriterium der öffentlichen Kontrolle auch das Kriterium der öffentlichen Finanzierung. Ob FEU öffentlich finanziert werden, entscheidet sich anhand des sogenannten Eigenfinanzierungsgrades, wobei unter die Eigenfinanzierung eigene Umsätze oder eigene Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen etc. gefasst werden. Werden also FEU zu mehr als 50 % durch die öffentliche Hand alimentiert, liegt der Eigenfinanzierungsgrad unter 50 %. Die FEU gehören somit zum Staatssektor und sind damit Extrahaushalte. Finanzieren sich die öffentlich bestimmte Einheiten hingegen zu mindestens 50 % durch eigene Umsätze, Gebühren etc. sind es zwar FEU im Sinne der deutschen

1) Julian Koch absolvierte vom 1. Oktober bis 31. Dezember 2017 ein Praktikum im Dezernat 43 des Landesamtes für Statistik (LSN).

2) Vgl. Ebigt, S.: Kommunale Schulden und die Schulden der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen – Integrierte Darstellung der Ergebnisse für die kommunale Ebene, in: Statistische Monatshefte Niedersachsen, Heft 8/2013, S. 410ff.

Finanzstatistik, aber keine Extrahaushalte im Sinne des Europäischen Systems der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.

Eine Ausnahme stellen die sogenannten Hilfsbetriebe des Staates dar. Es handelt sich hierbei um Einheiten, deren Eigenfinanzierungsgrad größer als 50 % ist, deren Umsätze aber zu mehr als 80 % mit den Kernhaushalten getätigt werden. Diese werden dem Sektor Staat zugerechnet, obwohl die Finanzierung zu mehr als 50 % durch eigene Umsätze erfolgt.

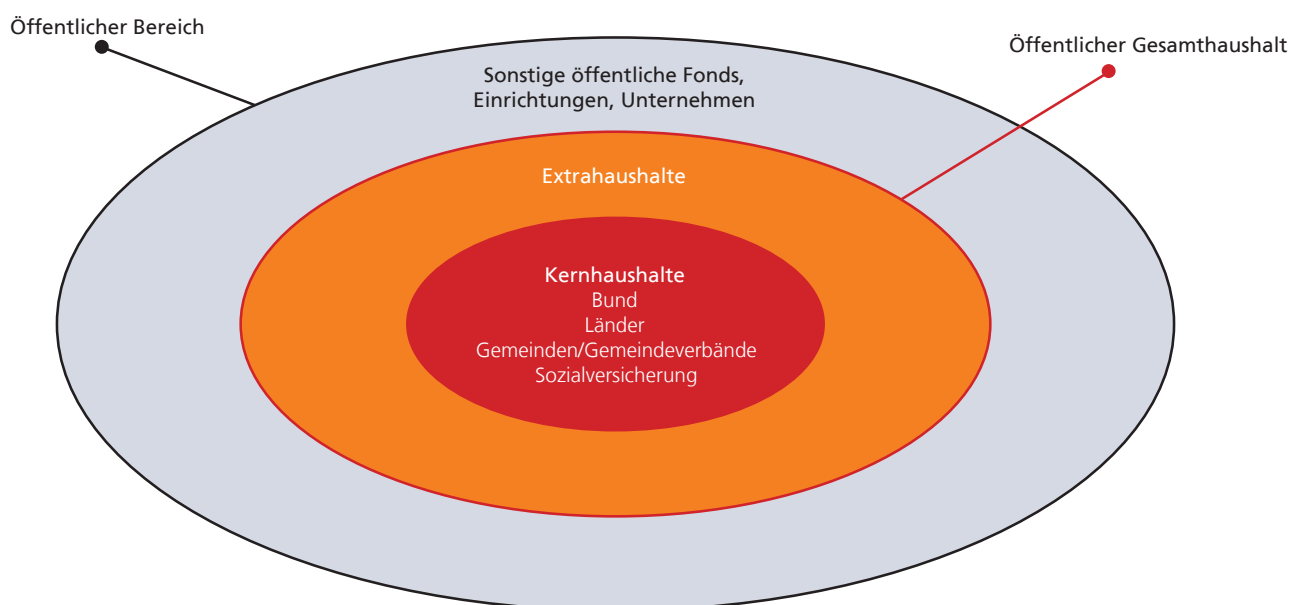
Ein Beispiel für FEU, die keinen Extrahaushalt darstellen, wäre ein kommunales Abfallentsorgungsunternehmen, welches sich überwiegend durch Gebühren von privaten Haushalten finanziert. Ein kommunaler Grünflächenbetrieb ohne eigene Einnahmen wäre sowohl FEU als auch Extrahaushalt. Eine kommunale Liegenschaftsgesellschaft, die sich ausschließlich durch Vermietung von Büroräumen

an die Eignerkommune finanziert, wäre ein Hilfsbetrieb des Staates und somit ein FEU und ein Extrahaushalt.

Abschließend lässt sich festhalten, dass die Extrahaushalte immer FEU nach der Abgrenzung der deutschen Finanzstatistik sind, die FEU jedoch nicht automatisch Extrahaushalte sind. FEU, die keine Extrahaushalte sind, werden im Folgenden als sonstige Fonds, Einrichtungen und Unternehmen bezeichnet. Basierend auf diesen Abgrenzungen lässt sich nunmehr das so genannte Schalenkonzept etablieren, anhand dessen sich die obigen Begrifflichkeiten grafisch darstellen lassen (vgl. Abbildung A1).

Die innere, rot eingefärbte, Schale symbolisiert die Kernhaushalte, die orange eingefärbte die Extrahaushalte. Kern- und Extrahaushalte bilden zusammen den öffentlichen Gesamthaushalt. Auf der äußeren, weißen Schale finden sich die sonstigen FEU. Alle 3 genannten Schalen umfassen zusammen den öffentlichen Bereich.

A1 | Schalenkonzept in den Finanz- und Personalstatistiken



Auswertung von integrierten Schuldendaten

Unter „Integration“ wird in diesem Beitrag die komplette Aufteilung der FEU-Schulden gemäß der Beteiligungsverhältnisse und anschließend die Zurechnung dieser Schulden zu den Kernhaushalten verstanden. Dabei wird in einem ersten Schritt eine Beteiligungsdatei aller in Deutschland ansässigen öffentlichen FEU gebildet. Die Schwierigkeit besteht in der Auflösung der teilweise recht komplexen Beteiligungsverhältnisse über zahlreiche Stufen. Ein einfaches Beispiel soll dies verdeutlichen: Gemeinde A ist mit 60 % an FEU A beteiligt, welches wiederum 10 % der Anteile an FEU B hält. An FEU B wiederum ist der Landkreis B mit 60 % beteiligt. FEU A und FEU B haben eine gemeinsame

Tochter FEU C, an der wiederum die Gemeinde A und der Landkreis B eine Minderheitsbeteiligung halten. Die Beteiligungsverhältnisse der FEU A, B und C sind nun exakt unter Berücksichtigung der Zwischenstufen den ultimativen Eignern Gemeinde A und Landkreis B zuzuordnen. Die ermittelten Anteile können mit den Schuldendaten multipliziert und den beteiligten Kommunen zugerechnet werden. Hierbei ist zu beachten, dass Anteile privater Eigner nicht umgelegt und damit nicht zugerechnet werden. Wäre beispielsweise ein ausländischer Konzern an FEU B mit 40 % beteiligt, so würden dessen anteilige Schulden bei der Zurechnung nicht berücksichtigt. Einbezogen werden jedoch die Schulden der öffentlichen FEU aus dem gesamten Bundesgebiet.

Ausgewertet wurden die Schulden- und Beteiligungsdaten für die Kommunen Niedersachsens mit dem Stand 31. Dezember 2016 in den folgenden Kategorien.

- nach dem Schalenkonzept
- nach Art der Schulden
- nach Rechtsform der beteiligten FEU
- nach dem Schwerpunkt der wirtschaftlichen Betätigung der beteiligten FEU

Im Gegensatz zu der Analyse vom August 2013 wurden in der hier vorgenommenen Auswertung die Schulden des öffentlichen Bereichs mit einbezogen. In den Auswertungen der Beteiligungen zu den Rechtsformen und den Wirtschaftszweigen wurden nur die Extrahaushalte und sonstigen FEU betrachtet. Um ein möglichst umfassendes Bild der Verschuldung der Extrahaushalte und der sonstigen FEU der beiden äußeren Schalen zu erhalten, wurde deshalb auch die Verschuldung gegenüber dem öffentlichen Bereich eingerechnet.

Bei einer aggregierten Darstellung aller Schalen wie in Tabelle T1 kann es jedoch zu Doppelerfassungen kommen. Nimmt beispielsweise eine Gemeinde einen Kredit bei einer Bank auf und reicht diesen an einen ihrer Eigenbetriebe weiter, wird diese Summe in Tabelle 1 einmal bei der Verschuldung des Kernhaushaltes gegenüber dem nicht-öffentlichen Bereich und einmal beim Eigenbetrieb als Schulden gegenüber dem öffentlichen Bereich gezählt. Eine Bereinigung dieser Doppelerfassungen findet zurzeit noch nicht statt.

In diesem Beitrag beschränkt sich die tabellarische Darstellung der Daten aus Platzgründen auf die Typen der Gebietskörperschaften, unterteilt nach Einwohnergrößenklassen. Die Daten zu den Einzelgemeinden können in der gleichen Aufteilung aus einem Tabellensatz im Internet heruntergeladen werden³⁾. Unter den Einzelgemeinden werden hier die so genannten Verwaltungseinheiten verstanden. Der Kreis der Verwaltungseinheiten setzt sich aus Landkreisen, kreisfreien Städten, Einheitsgemeinden und Samtgemeindebereichen zusammen. Ein Samtgemeindebereich enthält die aggregierten Finanzdaten des Samtgemeindehaushaltes und der Haushalte seiner Mitgliedsgemeinden. Diese Darstellung wird gewählt, wenn die Daten der Samtgemeinde und/oder der Mitgliedsgemeinden in der Einzeldarstellung keine hinreichende Aussagekraft aufweisen. Im vorliegenden Fall der Schuldendaten wurde auf eine einzelne Darstellung von Samtgemeinden und Mitgliedsgemeinden aus Gründen der Vergleichbarkeit verzichtet, weil die Schulden innerhalb der Samtgemeinden sehr uneinheitlich, zentral bei der Samtgemeinde oder dezentral bei den Mitgliedsgemeinden, verbucht werden können.

Auswertungsergebnisse

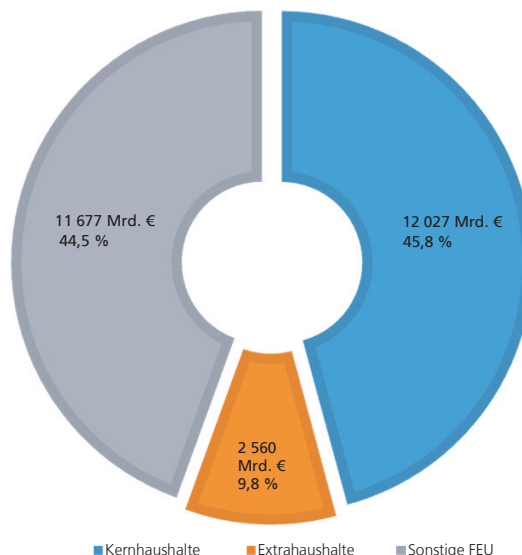
Schalenkonzept

Die Gesamtsumme der integrierten Schulden der niedersächsischen Kommunen belief sich am 31. Dezember 2016

³⁾ Die Datei steht unter www.statistik.niedersachsen.de > Themenbereiche > Finanzen, Steuern, Personal > Übersicht > Service, Downloads -> Tabellen zur Verfügung.

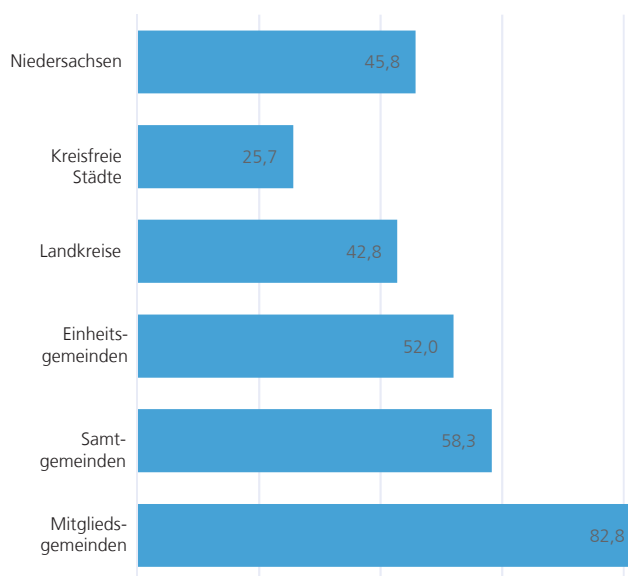
auf 26,3 Milliarden Euro. Davon fielen auf die Kernhaushalte 12,0 Mrd., auf die Extrahaushalte 2,6 Mrd. und auf die sonstigen FEU 11,7 Mrd. Euro. 2,3 Mrd. Euro zugerechneter Schulden aus Beteiligungen resultierten aus direkten 100 %-Beteiligungen (vgl. hierzu Tabelle T1).

A2 | Anteil der integrierten Schulden der nds. Kommunen am 31.12.2016 je Schale

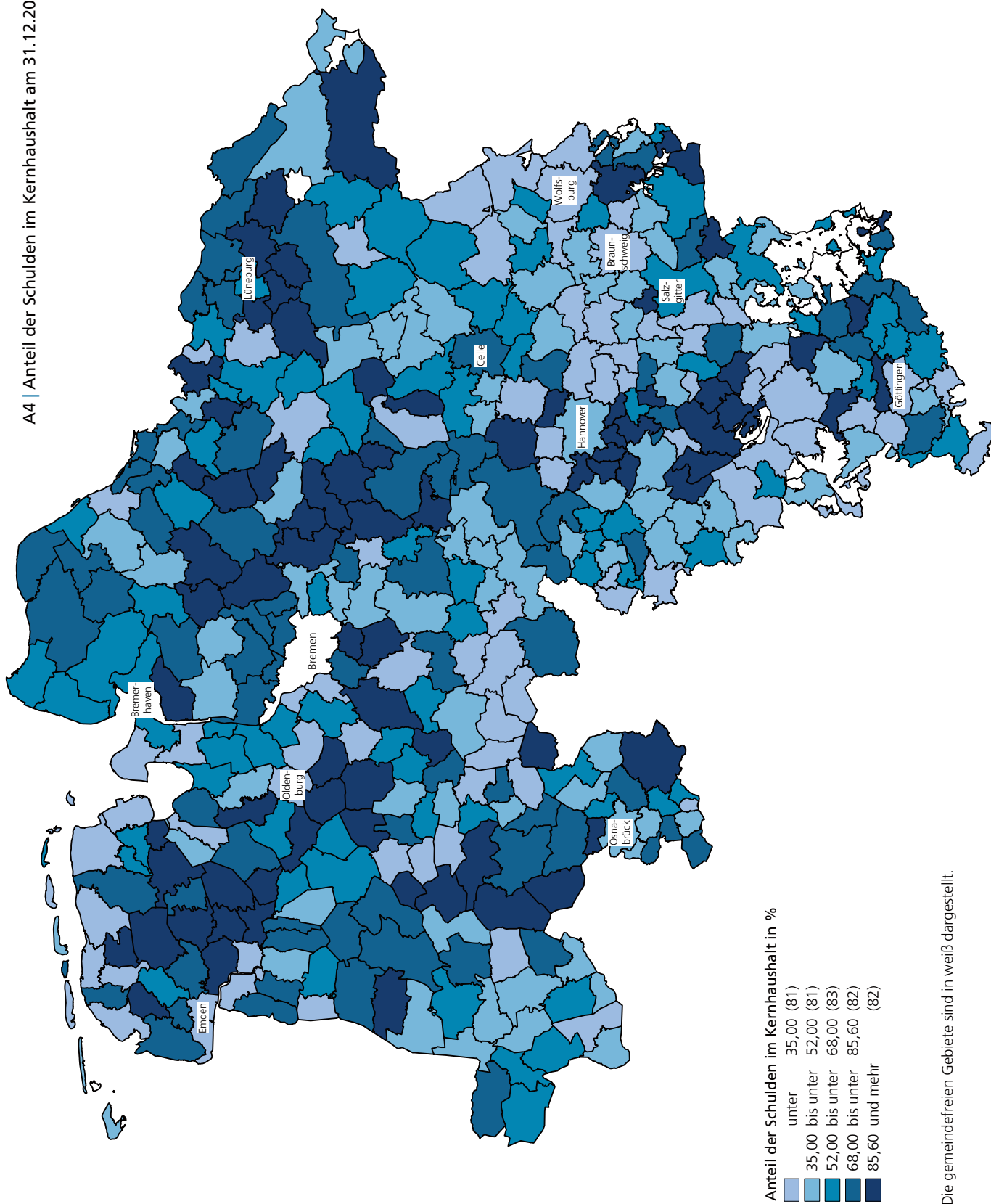


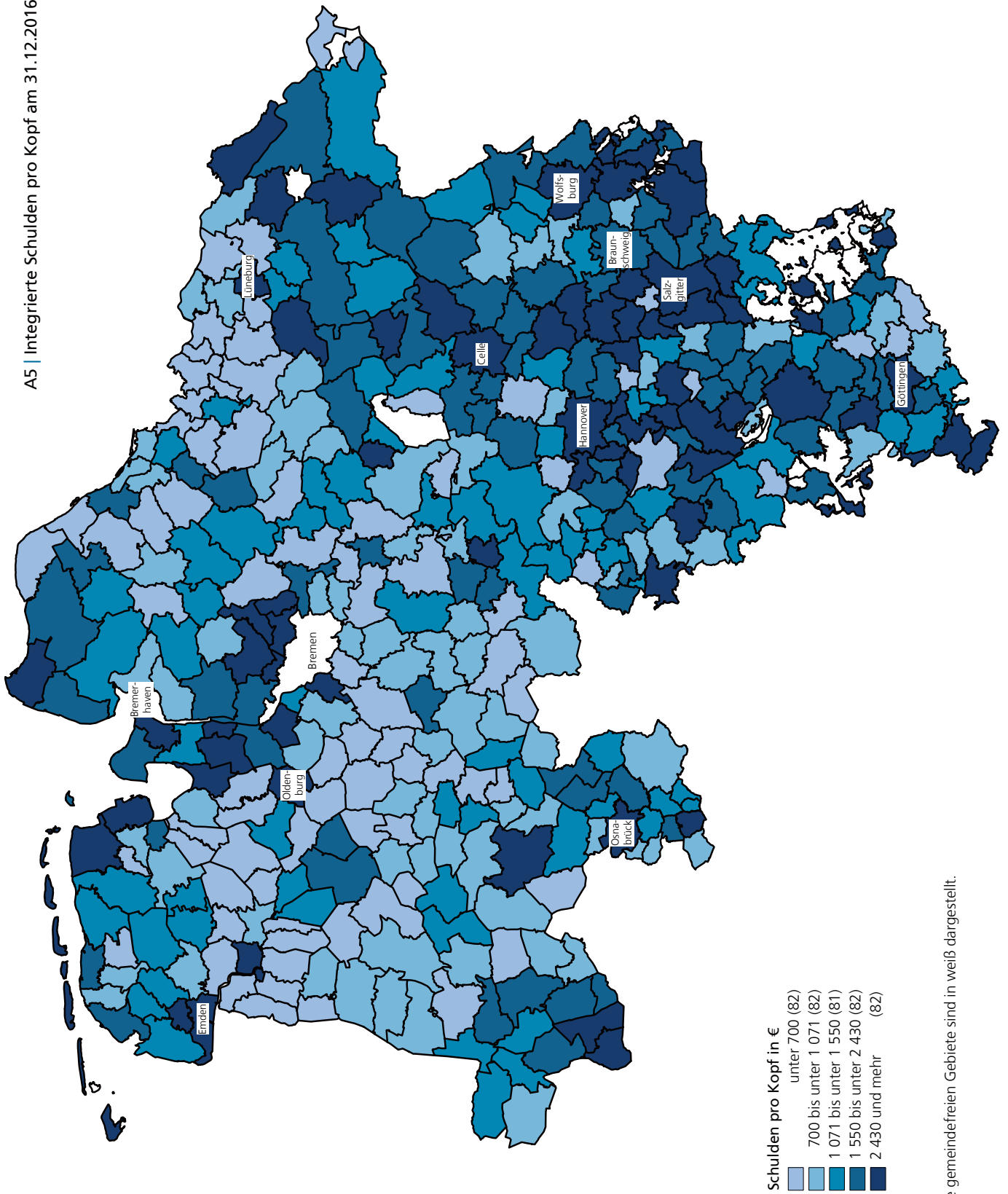
In der Abbildung A2 sind die Schuldenvolumina in einem Kreisdiagramm dargestellt. Von allen kommunalen Schulden wurden noch 45,8 % im Kernhaushalt verbucht. 9,8 % entfielen auf die Extrahaushalte, 44,5 % auf die sonstigen FEU.

A3 | Anteil der im Kernhaushalt verbuchten Schulden am 31.12.2016 nach Art der Gebietskörperschaft in %



Aus Abbildung A3 kann entnommen werden, dass bei den kreisfreien Städten Niedersachsens nur 25,7 % der integrierten Schulden aus dem Kernhaushalt stammten. Mitgliedsgemeinden hingegen hielten 82,8 % der integrierten Schulden in den Kernhaushalten. Der Anteil der Schulden im Kernhaushalt der Kommunen ist in Abbildung A4 dargestellt.





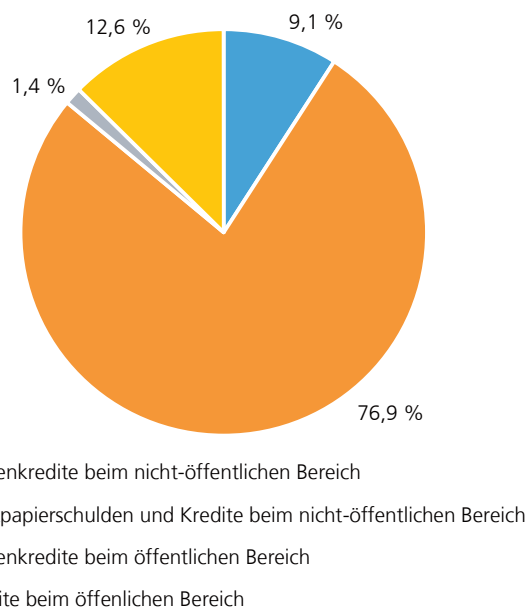
Die gemeindefreien Gebiete sind in weiß dargestellt.

Im Schnitt entfielen am 31. Dezember 2016 auf jede Einwohnerin und jeden Einwohner in Niedersachsen 3 313,41 Euro integrierte Schulden der Kommunen. Komplettschuldenfrei war nur der gemeindefreie Bezirk Osterheide. Sehr geringe Schuldenstände pro Kopf wurden auch für die Gemeinden Dötlingen (2,58 Euro), Algermissen (15,51 Euro) und den gemeindefreien Bezirk Lohheide (14,14 Euro) berechnet. Die höchsten Schuldenstände pro Kopf wurden für die Nordseeinseln Spiekeroog (18 415,36 Euro), Norderney (12 731,76 Euro), Baltrum (8 580,33 Euro), Wangerooge (7 212,41 Euro) und Juist (6 696,74 Euro) berechnet (vgl. Abbildung A5). Für die Interpretation der Schuldendaten der Nordseeinseln muss allerdings berücksichtigt werden, dass diese Gemeinden für den Tourismus eine umfangreiche Infrastruktur unterhalten müssen, zugleich aber eine eher geringe Bevölkerungszahl aufweisen. Weiterhin wurden für die kreisfreien Städte Delmenhorst (6 554,07 Euro), Emden (6 029,89 Euro), Salzgitter (5 935,37 Euro) und Osnabrück (5 559,52 Euro) und die Städte Hannover (6 181,89 Euro) und Cuxhaven (5 821,96 Euro) hohe Pro-Kopf-Schuldenstände berechnet. Die Einzeldaten zu dieser Analyse können aus dem im Internet bereitgestellten Tabellensatz⁴⁾ entnommen werden.

Schuldenarten

Von den 26,3 Milliarden Euro integrierter Schulden entfielen mehr als $\frac{3}{4}$ (76,9 % oder 20,2 Mrd. Euro) auf die Wertpapiersschulden und Kredite beim nicht-öffentlichen Bereich (vgl. Tabelle T2 und Abbildung A6). Die Kredite gegenüber dem öffentlichen Bereich beliefen sich auf 12,6 % oder 3,3 Mrd. Euro. Die Kassen- oder Liquiditätskredite spielten insgesamt mit 10,5 % eine untergeordnete Rolle. Hiervon entfielen

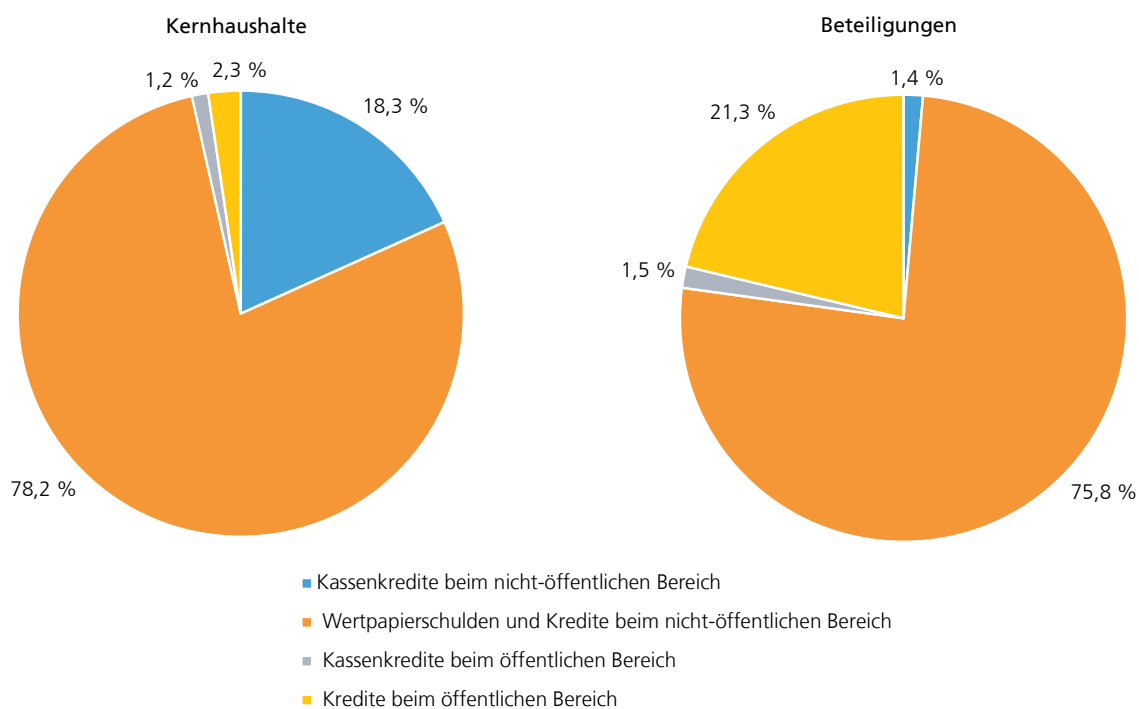
A6 | Aufteilung der integrierten Schulden nach Art der Schulden



len 9,1 % (2,4 Mrd. Euro) auf den nicht-öffentlichen Bereich und 1,4 % (360 Mill. Euro) auf den öffentlichen Bereich.

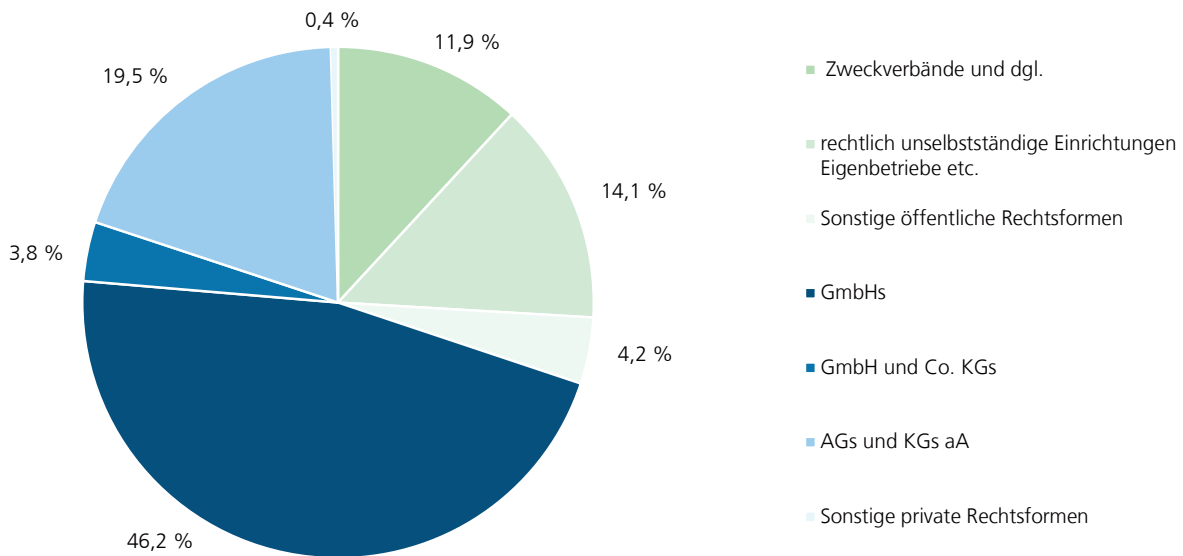
Werden die integrierten Schulden nach Kernhaushalten und Beteiligungen untergliedert, ergibt sich folgendes Bild: Aus Abbildung A7 wird ersichtlich, dass die Wertpapiersschulden und Kredite bei Kernhaushalten und Beteiligungen mit 78,2 % respektive 75,8 % in beiden Fällen die dominierenden Schuldenarten waren. Der Anteil der Kassenkredite beim öffentlichen Bereich spielte mit 1,2 % bzw. 1,5 % eine untergeordnete Rolle. Unterschiede zwischen

A7 | Aufteilung der integrierten Schulden nach Arten für Kernhaushalte und Beteiligungen



⁴⁾ Siehe Fußnote 2.

A8 Integrierte Schulden nach Rechtsform der Beteiligungen



Kernhaushalten und Beteiligungen ergaben sich vor allem bei den Kassenkrediten gegenüber dem nicht-öffentlichen Bereich und den Krediten gegenüber dem öffentlichen Bereich. Ersterer hatten mit 18,3 % im Bereich der kommunalen Kernhaushalte im Gegensatz zu den Beteiligungen mit 1,4 % ein bedeutendes Volumen. Umgekehrt nahmen die Kredite beim öffentlichen Bereich der Beteiligungen mit 21,3 % im Unterschied zu den kommunalen Kernhaushalten mit 2,3 % ein bedeutendes Volumen ein. Hierbei dürfte es sich im Wesentlichen um Kredite handeln, die den FEU von den kommunalen Eignern gewährt wurden.

Rechtsformen

Von den 14,2 Mrd. Euro zugerechneten Schulden der Extrahaushalte und der sonstigen FEU entfielen 4,1 Mrd. Euro auf Einheiten in einer öffentlichen Rechtsform (z. B. Zweckverbände, Eigenbetriebe, öffentlich-rechtliche Stiftungen) und 10,2 Mrd. Euro auf Einheiten in einer privaten Rechtsform (Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHs), Aktiengesellschaften (AGs) etc.). Um die Darstellung zu vereinfachen, wurden für die tabellarische und die grafische Darstellung die hinsichtlich des Schuldenvolumens wichtigsten Rechtsformen aufgeführt, nämlich Zweckverbände und rechtlich unselbstständige Einrichtungen bei den öffentlichen Rechtsformen und GmbHs, Gesellschaften mit beschränkter Haftung und Co. Kommanditgesellschaften (GmbH und Co KGs) sowie AGs und Kommanditgesellschaften auf Aktien (KG aA) bei den privaten Rechtsformen (vgl. Tabelle T3 und Abbildung A8).

Knapp 70 % der integrierten Schulden entfielen auf kommunale Beteiligungen in privater Rechtsform, insbesondere mit einem Volumen von 6,7 Mrd. Euro (46,2 %) auf Gesellschaften mit beschränkter Haftung. Weiterhin bedeutsam mit einem Anteil von 19,5 % (entspricht 2,8 Mrd.

Euro integrierte Schulden) waren die Aktiengesellschaften und die Kommanditgesellschaften auf Aktien.

Gut 30 % der integrierten Schulden wurden bei Einheiten mit einer öffentlichen Rechtsform erfasst, hier vor allem mit 14,1 % (2,1 Mrd. Euro) bei der Gruppe der rechtlich unselbstständigen Einrichtungen wie vor allem der Eigenbetriebe. Knapp 12 % (1,7 Mrd. Euro) des Schuldenvolumens der Beteiligungen entfiel auf Zweckverbände und dergleichen.

Wirtschaftszweige

Allen im Berichtskreis der Schuldenstatistik zugeordneten FEU wird ein Wirtschaftszweig nach dem Schwerpunkt der wirtschaftlichen Betätigung zugeordnet⁵⁾. Auf diese Weise kann hier dargelegt werden, welche Schulden der Beteiligungen welchen Wirtschaftszweigen zugeordnet werden können (vgl. Abbildung A9). Die Darstellung folgt hier der größten Einteilung der Systematik der Wirtschaftszweige, den Abschnitten. Diese unterteilt die Systematik in 21 Segmente, die mit den Buchstaben A-U bezeichnet sind.

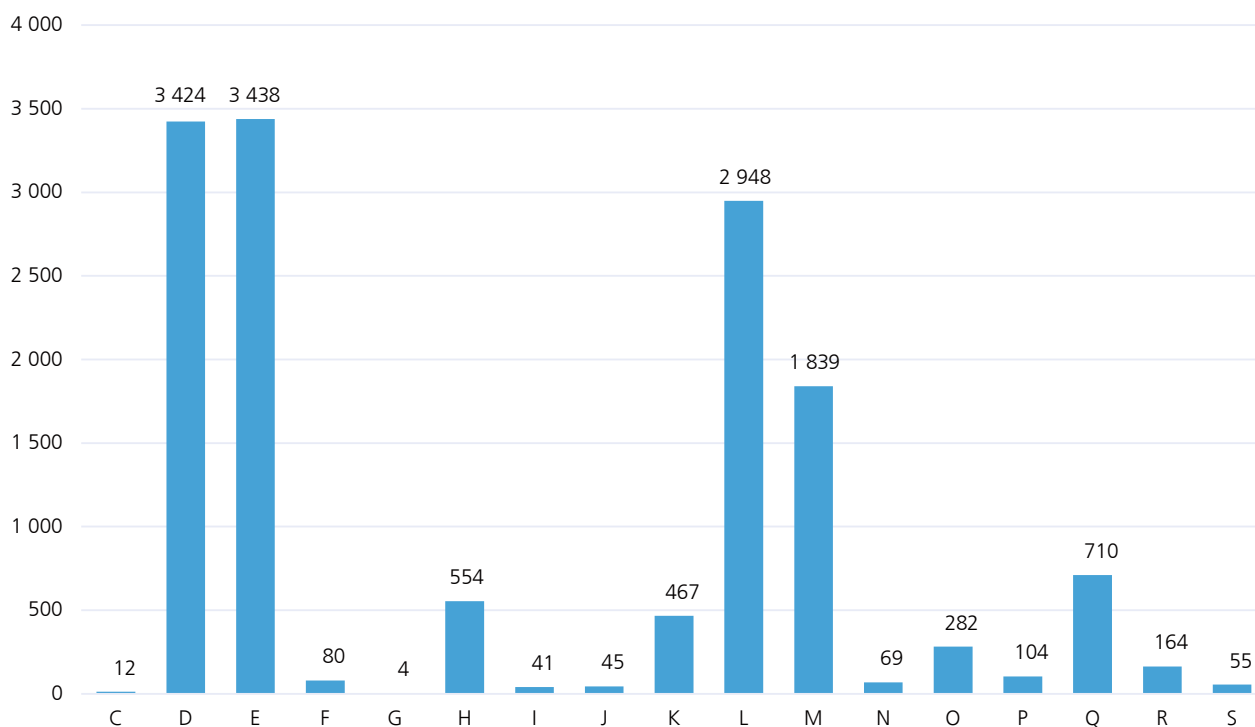
In der vorliegenden Auswertung wurden keine Schulden in den folgenden Abschnitten verzeichnet:

- A: Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei
- B: Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden
- T: Private Haushalte mit Hauspersonal; Herstellung von Waren und Erbringung von Dienstleistungen durch private Haushalte für den Eigenbedarf ohne ausgeprägten Schwerpunkt
- U: Exterritoriale Organisationen und Körperschaften

Auf die tabellarische und grafische Darstellung dieser Abschnitte wurde deshalb verzichtet (vgl. Tabelle T4).

⁵⁾ Nach der Gliederung der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008).

A9 Integrierte Schulden der Beteiligungen nach Wirtschaftsabschnitten in Mio. Euro



C Verarbeitendes Gewerbe; D Energieversorgung; E Wasserversorgung; Abwasser- und Abfallentsorgung und Beseitigung von Umweltverschmutzungen; F Baugewerbe; G Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen; H Verkehr und Lagerei; I Gastgewerbe; J Information und Kommunikation; K Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen; L Grundstücks- und Wohnungswesen; M Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen; N Erbringung von sonstigen Wirtschaftlichen Dienstleistungen; O Öffentliche Verwaltung, Verteidigung; Sozialversicherung; P Erziehung und Unterricht; Q Gesundheits- und Sozialwesen; R Kunst, Unterhaltung und Erholung; S Erbringung von sonstigen Dienstleistungen

Die meisten Schulden der kommunalen Beteiligungen waren den Wirtschaftsabschnitten E Wasserversorgung; Abwasser- und Abfallentsorgung und Beseitigung von Umweltverschmutzungen (3,43 Mrd. Euro), D Energieversorgung (3,42 Mrd. Euro) und L Grundstücks- und Wohnungswesen (2,95 Mrd. Euro) zuzurechnen. Bei diesen Wirtschaftsbereichen handelt es sich um klassische kommunale Tätigkeitsfelder. Da diese auch üblicherweise recht kapitalintensiv sind, ist auch ein hoher Schuldenstand plausibel.

Hinweise für die Interpretation der Daten

In der vorliegenden Auswertung wurden mit statistisch-mathematischen Methoden die Schulden aller öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen entsprechend der individuellen Anteile auf die Kernhaushalte zurückgerechnet und dort zu den originären Schulden addiert. Es handelt sich um eine statistische Größe, die die gesamte Verschuldung des öffentlichen Bereichs, hier dargestellt anhand der Kommunen in Niedersachsen, ausdrückt. Die Daten können so einen Überblick über das durch ausgelagerte Einheiten zugerechnete und unmittelbar im Kernhaushalt verbuchte Schuldenvolumen geben. Auch können so näherungsweise Hinweise auf wirtschaftliche Risiken außerhalb des Kernhaushaltes gegeben werden. Die Daten geben aber nicht das Volumen wieder, für das eine Kommune im Fall einer Insolvenz der FEU haften müsste. Die Kommunen haften unmittelbar für die eigenen Schulden des Kernhaushaltes und die der Eigenbetriebe.

Für Anstalten öffentlichen Rechtes gibt es in Niedersachsen grundsätzlich keine Gewährträgerhaftung (§ 144 Nds. Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG)). Für öffentliche Unternehmen in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft haftet die Kommune standardmäßig nur mit der Einlage des Gesellschaftervermögens. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang jedoch auf die möglichen Haftungen aus den regelmäßig von den Kommunen übernommenen Bürgschaften (§ 121 Abs. 2 NKomVG), üblicherweise in Form von Ausfallbürgschaften. Jedoch können die angesprochenen Fragestellungen im Hinblick auf die teilweise sehr heterogenen Gestaltungen von Beteiligungen und Haftungsfragen nicht im Rahmen einer statistischen Analyse berücksichtigt werden.

Des Weiteren sollte bei der Interpretation der Daten berücksichtigt werden, dass einer wirtschaftlichen Beteiligung nicht nur Schulden, sondern auch fungible Vermögenswerte gegenüber stehen können. So kann eine Beteiligung beispielsweise an einem überregionalen Versorgungsunternehmen dazu führen, dass zwar die integrierte Verschuldung steigt, dieser aber hohe Vermögenswerte wie Anteilsrechte gegenüberstehen. Andererseits wird ein öffentliches Unternehmen für Aufgaben der Förderung des Fremdenverkehrs in der Regel wenig wirtschaftlich verwertbare Vermögensgegenstände sein Eigen nennen und möglicherweise gleichzeitig hoch verschuldet sein. Diesem Problem könnte durch die statistische Analyse konsolidierter Bilanzen der Kernhaushalte und der FEU begegnet werden. Diese Daten liegen den Statistischen Ämtern jedoch zurzeit noch nicht vor.

Die Kommunen in Niedersachsen sind grundsätzlich verpflichtet, einen konsolidierten Gesamtabschluss vorzulegen (§ 128 Abs. 4 NKomVG). Der konsolidierte Gesamtabchluss hat analog zur integrierten Schuldenstatistik in diesem Beitrag das Ziel, die Gemeinde mit ihren ausgelagerten Einheiten als wirtschaftliche Einheit („Konzern Kommune“) abzubilden. Das Konzept des Gesamtabchlusses böte deshalb einen guten Ansatzpunkt, um eine konsolidierte Nettoposition abzuleiten und statistisch zu analysieren.

Zusammenfassung und Ausblick

In diesem Beitrag wurden aktuelle Ergebnisse aus der Schuldenstatistik vorgestellt, bei dem die Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten sowie Wertpapierschulden und Investitionskrediten der ausgelagerten Einheiten über die Beteiligungsverhältnisse komplett den niedersächsischen Gemeinden und Gemeindeverbänden zugeordnet wurden. Die Auswertungen der integrierten Schulden für Niedersachsen ergaben, dass sich am 31.12.2016 die Verschuldung der Kommunen und der zugehörigen FEU auf 26,3 Mrd. Euro belief. Von diesen 26,3 Mrd. Euro wurden 46 % der Schulden im Kernhaushalt verbucht. Fast 10%

der Verschuldungen entfielen auf die Extrahaushalte⁶⁾. Diese Zahlen bestätigen die eingangs erwähnte Tendenz, dass immer mehr öffentliche Aufgaben durch ausgelagerte Unternehmen, und nicht mehr durch den Kernhaushalt selbst, erbracht werden. Entsprechend verschiebt sich die Verteilung der Schulden mehr in Richtung der Beteiligungen. Zugleich sind aber in den letzten Jahren durch das Instrument der Grundbefragung alle relevanten Einheiten des öffentlichen Bereichs nahezu lückenlos erfasst worden.

Besonders bei den kreisfreien Städten war eine größere Neigung zur Ausgliederung der Schulden festzustellen: In den 8 kreisfreien Städten Niedersachsens war von den Schulden lediglich ein Anteil von 25 % den Kernhaushalten zuzurechnen. Im Gegensatz dazu fällt auf, dass vor allem in den Mitgliedsgemeinden weiterhin ein großer Teil der Schulden den Kernhaushalten selbst zuzurechnen war und zwar über 80%. Jedoch lag der Anteil der Mitgliedsgemeinden an der Verschuldung in Niedersachsen bei nicht einmal 2%. Eine eindeutige Tendenz in den niedersächsischen Regionen kann ohne weiteres nicht festgestellt werden. Nach dem Konzept der integrierten Schulden wäre nur der gemeindefreie Bezirk Osterheide komplett schuldenfrei.

⁶⁾ Nach Konzept des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG).

T1 | Integrierte Schulden nach dem Schalenkonzept

Einwohner/-innen von ... bis unter	Schulden insgesamt	Davon						
		von Kernhaushalten		von Beteiligungen				
		absolut	Anteil an Schulden insgesamt	insgesamt	Extrahaushalte		sonstige FEU	
					absolut	dar. von 100%-Beteili- gungen	absolut	dar. von 100%-Beteili- gungen
1 000 €	1 000 €	%	1 000 €	1 000 €				
Kreisfreie Städte								
200 000 - 500 000	436 293	61 653	14,13	374 640	55 272	-	319 369	76 247
100 000 - 200 000	2 625 117	774 843	29,52	1 850 274	481 316	257 159	1 368 959	719 308
50 000 - 100 000	1 066 672	222 457	20,86	844 215	152 260	29 027	691 956	371 353
Zusammen	4 128 083	1 058 953	25,65	3 069 130	688 847	286 186	2 380 283	1 166 907
Landkreise								
500 000 und mehr	1 651 379	717 984	43,48	933 395	24 443	-	908 951	196 237
200 000 - 500 000	1 330 936	607 640	45,66	723 296	228 414	41 758	494 883	78 606
100 000 - 200 000	3 939 237	1 752 604	44,49	2 186 633	780 888	145 265	1 405 745	183 996
50 000 - 100 000	1 374 140	469 767	34,19	904 373	294 779	1 092	609 594	20 901
Zusammen	8 295 692	3 547 995	42,77	4 747 697	1 328 523	188 115	3 419 173	479 740
Einheitsgemeinden								
500 000 und mehr	3 289 775	1 497 558	45,52	1 792 217	99 066	-	1 693 152	-
100 000 - 200 000	702 327	185 400	26,40	516 927	53 038	-	463 889	-
50 000 - 100 000	1 284 410	722 680	56,27	561 730	118 231	-	443 499	-
20 000 - 50 000	3 461 996	1 902 872	54,96	1 559 124	123 625	-	1 435 499	37
10 000 - 20 000	2 080 941	1 291 736	62,07	789 205	69 910	-	719 295	-
5 000 - 10 000	1 133 904	627 180	55,31	506 724	43 933	-	462 791	-
3 000 - 5 000	39 219	17 366	44,28	21 853	1 616	-	20 237	-
1 000 - 3 000	33 880	17 101	50,48	16 779	-	-	16 779	-
Weniger als 1 000	19 388	5 600	28,88	13 788	-	-	13 788	-
Zusammen	12 045 841	6 267 494	52,03	5 778 347	509 418	-	5 268 929	37
Samtgemeinden								
20 000 - 50 000	286 847	192 357	67,06	94 490	193	-	94 296	19 863
10 000 - 20 000	733 880	391 328	53,32	342 552	17 039	10 056	325 513	61 903
5 000 - 10 000	290 067	179 531	61,89	110 536	3 862	21	106 674	16 638
3 000 - 5 000	49 008	29 947	61,11	19 061	108	-	18 953	-
Zusammen	1 359 802	793 163	58,33	566 639	21 203	10 077	545 436	98 404
Mitgliedsgemeinden								
10 000 - 20 000	47 678	26 296	55,15	21 382	1 632	-	19 750	18 544
5 000 - 10 000	134 985	114 695	84,97	20 290	3 540	-	16 750	2 445
3 000 - 5 000	74 262	65 053	87,60	9 209	2 466	-	6 743	175
1 000 - 3 000	138 879	116 485	83,88	22 394	3 785	-	18 608	-
Weniger als 1 000	38 822	37 238	95,92	1 584	608	-	976	-
Zusammen	434 627	359 768	82,78	74 859	12 032	-	62 828	21 164
Niedersachsen Insgesamt	26 264 045	12 027 372	45,79	14 236 673	2 560 023	484 379	11 676 650	1 766 254

T2 | Integrierte Schulden nach Schuldenarten

Einwohner/-innen von ... bis unter	Schulden insgesamt	Davon									
		von Kernhaushalten					von Beteiligungen				
		Schulden insgesamt	davon				Schulden insgesamt	davon			
			beim nicht-öffentl. Bereich		beim öffentl. Bereich			beim nicht-öffentl. Bereich		beim öffentl. Bereich	
			davon		davon			davon		davon	
Kassen- kredite	Wertpapier- schulden und Kredite		Kassen- kredite	Kredite	Kassen- kredite	Wertpapier- schulden und Kredite		Kassen- kredite	Kredite		
1 000 €	1 000 €										
Kreisfreie Städte											
200 000 - 500 000	436 293	61 653	-	61 638	-	15	374 640	1 606	328 569	7 300	37 165
100 000 - 200 000	2 625 117	774 843	324 092	441 100	9 092	560	1 850 274	19 497	1 296 834	27 841	506 102
50 000 - 100 000	1 066 672	222 457	20 000	202 411	-	46	844 215	7 136	601 058	12 494	223 528
Zusammen	4 128 083	1 058 953	344 092	705 149	9 092	621	3 069 130	28 239	2 226 460	47 635	766 795
Landkreise											
500 000 und mehr	1 651 379	717 984	80 300	637 684	-	-	933 395	56 333	660 366	18 027	198 669
200 000 - 500 000	1 330 936	607 640	108 036	488 544	1 095	9 966	723 296	10 562	436 929	7 233	268 572
100 000 - 200 000	3 939 237	1 752 604	321 473	1 308 029	39 448	83 654	2 186 633	30 117	1 329 790	44 942	781 784
50 000 - 100 000	1 374 140	469 767	226 800	224 788	855	17 323	904 373	4 065	550 829	8 329	341 150
Zusammen	8 295 692	3 547 995	736 609	2 659 045	41 398	110 943	4 747 697	101 077	2 977 914	78 531	1 590 175
Einheitsgemeinden											
500 000 und mehr	3 289 775	1 497 558	34 332	1 444 122	18 773	331	1 792 217	34 643	1 437 627	66 812	253 136
100 000 - 200 000	702 327	185 400	40 000	129 802	15 455	143	516 927	96	464 828	4 555	47 447
50 000 - 100 000	1 284 410	722 680	195 636	513 148	-	13 896	561 730	1 297	486 223	339	73 871
20 000 - 50 000	3 461 996	1 902 872	392 423	1 454 327	1 263	54 860	1 559 124	13 525	1 334 747	6 413	204 439
10 000 - 20 000	2 080 941	1 291 736	202 389	1 053 233	1 300	34 814	789 205	11 060	732 550	4 502	41 092
5 000 - 10 000	1 133 904	627 180	124 676	490 094	29	12 381	506 724	2 814	476 216	3 555	24 140
3 000 - 5 000	39 219	17 366	2 000	15 029	-	337	21 853	503	20 779	109	462
1 000 - 3 000	33 880	17 101	5 781	11 321	-	-	16 779	2 002	13 617	1 000	160
Weniger als 1 000	19 388	5 600	2 500	2 571	-	529	13 788	11	13 757	-	20
Zusammen	12 045 841	6 267 494	999 737	5 113 646	36 820	117 291	5 778 347	65 949	4 980 345	87 286	644 767
Samtgemeinden											
20 000 - 50 000	286 847	192 357	20 908	156 066	5 109	10 274	94 490	731	91 080	33	2 646
10 000 - 20 000	733 880	391 328	31 279	319 740	9 970	30 339	342 552	973	324 557	3 169	13 853
5 000 - 10 000	290 067	179 531	13 700	148 886	11 990	4 954	110 536	852	106 552	171	2 962
3 000 - 5 000	49 008	29 947	10 837	18 222	549	340	19 061	0	18 875	67	119
Zusammen	1 359 802	793 163	76 724	642 914	27 617	45 907	566 639	2 555	541 064	3 440	19 580
Mitgliedsgemeinden											
10 000 - 20 000	47 678	26 296	2 000	20 733	-	3 563	21 382	20	20 557	0	805
5 000 - 10 000	134 985	114 695	6 000	99 675	7 253	1 768	20 290	470	18 091	1 243	485
3 000 - 5 000	74 262	65 053	6 347	55 085	3 108	512	9 209	46	8 581	160	422
1 000 - 3 000	138 879	116 485	18 131	84 540	12 731	1 083	22 394	1 416	14 025	459	6 493
Weniger als 1 000	38 822	37 238	8 894	25 561	2 715	67	1 584	10	1 437	64	74
Zusammen	434 627	359 768	41 372	285 594	25 808	6 994	74 859	1 963	62 692	1 926	8 279
Niedersachsen insgesamt	26 264 045	12 027 372	2 198 534	9 406 348	140 735	281 756	14 236 673	199 783	10 788 475	218 818	3 029 596

T3 | Integrierte Schulden nach Rechtsformen

Einwohner/-innen von ... bis unter	Schulden der Beteiligungen insgesamt	Davon						
		von öffentliche Rechtsformen			von private Rechtsformen			
		insgesamt	darunter		insgesamt	darunter		
			Zweck- verbände und dgl.	rechtl. unselbst. Einrichtungen, Eigenbetriebe etc.		GmbHs	GmbH und Co. KGs	Ags und KGs aA
1 000 €								
Kreisfreie Städte								
200 000 - 500 000	374 640	17 490	16 712	778	357 150	357 150	-	-
100 000 - 200 000	1 850 274	690 465	66 777	472 546	1 159 809	739 354	52 991	367 435
50 000 - 100 000	844 215	240 159	3 032	230 645	604 056	450 882	6 113	146 731
Zusammen	3 069 130	948 115	86 521	703 969	2 121 015	1 547 386	59 104	514 166
Landkreise								
500 000 und mehr	933 395	1 935	1 923	-	931 459	449 243	77 193	403 990
200 000 - 500 000	723 296	104 974	21 091	83 834	618 323	371 058	37 043	209 528
100 000 - 200 000	2 186 633	372 882	196 265	152 518	1 813 751	1 058 480	68 658	668 039
50 000 - 100 000	904 373	133 109	112 377	11 164	771 264	449 836	6 259	315 169
Zusammen	4 747 697	612 900	331 656	247 516	4 134 797	2 328 618	189 153	1 596 727
Einheitsgemeinden								
500 000 und mehr	1 792 217	163 907	2 856	161 050	1 628 311	1 057 649	129 931	437 361
100 000 - 200 000	516 927	135 533	4 498	129 540	381 394	201 486	65 238	114 671
50 000 - 100 000	561 730	163 289	28 057	86 872	398 441	380 467	10 150	357
20 000 - 50 000	1 559 124	683 967	230 249	403 891	875 157	678 227	38 707	157 971
10 000 - 20 000	789 205	514 605	374 705	133 407	274 600	245 592	27 177	1 740
5 000 - 10 000	506 724	324 297	255 137	68 174	182 427	165 681	13 189	3 438
3 000 - 5 000	21 853	16 685	15 348	1 336	5 168	3 995	1 170	4
1 000 - 3 000	16 779	12 778	-	12 778	4 001	4 001	-	-
Weniger als 1 000	13 788	3 872	2 806	1 066	9 915	9 915	-	-
Zusammen	5 778 347	2 018 932	913 657	998 115	3 759 415	2 747 013	285 561	715 542
Samtgemeinden								
20 000 - 50 000	94 490	67 542	49 815	10 700	26 948	26 945	-	-
10 000 - 20 000	342 552	315 728	243 739	71 925	26 824	25 210	1 612	-
5 000 - 10 000	110 536	99 588	82 936	16 638	10 948	6 884	4 064	-
3 000 - 5 000	19 061	18 944	18 944	-	117	117	-	-
Zusammen	566 639	501 802	395 434	99 263	64 837	59 157	5 676	-
Mitgliedsgemeinden								
10 000 - 20 000	21 382	-	-	-	21 382	19 737	1 645	-
5 000 - 10 000	20 290	534	271	262	19 756	18 832	923	1
3 000 - 5 000	9 209	17	17	-	9 193	7 472	1 715	6
1 000 - 3 000	22 394	2 200	2 188	-	20 194	7 166	3 324	9 539
Weniger als 1 000	1 584	10	10	-	1 574	1 108	465	1
Zusammen	74 859	2 761	2 486	262	72 099	54 315	8 072	9 547
Niedersachsen insgesamt	14 236 673	4 084 510	1 729 754	2 049 125	10 152 162	6 736 489	547 565	2 835 982

T4 | Integrierte Schulden nach WZ-Abschnitten

Verwaltungsform	Einwohner/-innen von... bis unter	Schulden der Beteiligungen insgesamt	Ver- arbei- tendes Gewerbe	Energie- versorgung	Wasser - versorgung; Abwasser- und Abfall- entsorgung und Beseitigung von Umweltver- schmutzungen	Bau- gewerbe	Handel; Instand- haltung und Reparatur von Kraftfahr- zeugen	Verkehr und Lagerei
			C	D	E	F	G	H
			1 000 €					
Kreisfreie Städte	200 000 - 500 000	374 640	-	-	17 609	-	2	99 208
	100 000 - 200 000	1 850 274	1 364	448 282	251 847	9 777	5	58 272
	50 000 - 100 000	844 215	1 024	259 925	124 583	7	0	13 951
	Zusammen	3 069 130	2 388	708 206	394 040	9 784	7	171 432
Landkreise	500 000 und mehr	933 395	21	181 256	11 513	2 537	494	35 031
	200 000 - 500 000	723 296	1 389	209 992	55 084	30 657	0	12 628
	100 000 - 200 000	2 186 633	4 935	730 309	303 651	24 407	10	14 737
	50 000 - 100 000	904 373	2 528	373 713	124 502	-	0	6 466
	Zusammen	4 747 697	8 872	1 495 271	494 750	57 601	504	68 863
Einheitsgemeinden	500 000 und mehr	1 792 217	81	706 589	134 304	138	1 919	269 443
	100 000 - 200 000	516 927	10	18 273	133 781	-	-	5 264
	50 000 - 100 000	561 730	-	50 843	201 841	85	2	15 073
	20 000 - 50 000	1 559 124	628	279 534	680 816	2 717	1 689	10 255
	10 000 - 20 000	789 205	1	85 505	527 811	8 715	0	1 203
	5 000 - 10 000	506 724	2	35 938	332 458	21	0	117
	3 000 - 5 000	21 853	0	49	16 861	7	-	2
	1 000 - 3 000	16 779	-	-	871	-	-	1 275
	Weniger als 1 000	13 788	-	-	1 311	7	-	1 417
	Zusammen	5 778 347	723	1 176 731	2 030 054	11 691	3 610	304 049
Samtgemeinden	20 000 - 50 000	94 490	-	12 806	67 161	-	-	79
	10 000 - 20 000	342 552	-	1 552	332 744	21	-	3 175
	5 000 - 10 000	110 536	-	4 407	99 893	-	-	111
	3 000 - 5 000	19 061	-	-	18 953	-	-	-
	Zusammen	566 639	-	18 765	518 751	21	-	3 364
Mitgliedsgemeinden	10 000 - 20 000	21 382	-	19 432	97	-	-	9
	5 000 - 10 000	20 290	-	5 332	4	271	0	3 400
	3 000 - 5 000	9 209	0	73	14	-	-	667
	1 000 - 3 000	22 394	0	538	23	271	-	1 891
	Weniger als 1 000	1 584	0	135	4	-	-	26
	Zusammen	74 859	1	25 510	142	543	0	5 992
Niedersachsen insgesamt		14 236 673	11 984	3 424 482	3 437 736	79 640	4 121	553 700

Gast- gewerbe	Information und Kommuni- kation	Erbringung von Finanz- und Versicherungs- dienst- leistungen	Grund- stücks- und Wohnungs- wesen	Erbringung von freiberufl., wissenschaftl. und techn. Dienst- leistungen	Erbringung von sonstigen wirtschaftl. Dienst- leistungen	Öffentliche Verwaltung, Vertei- digung; Sozial- versicherung	Erziehung und Unterricht	Gesund- heits- und Sozial- wesen	Kunst, Unter- haltung und Erholung	Erbringung von sonstigen Dienst- leistungen
I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S
1 000 €										
-	-	-	200 349	-	17 127	2 200	-	-	38 145	-
-	2 062	-	742 198	160 705	1 624	716	30 340	119 091	23 991	-
-	3 373	16 739	146 846	141 600	95	49 418	2	54 604	13 211	18 838
-	5 436	16 739	1 089 393	302 305	18 845	52 334	30 342	173 695	75 347	18 838
19 678	3 195	297 247	135 636	36 356	102	728	-	197 725	11 693	183
-	6 474	33 501	116 117	205 067	26	16 530	5 590	29 397	663	181
-	10 801	66 296	119 723	680 184	706	17 247	59 247	138 054	5 949	10 376
-	2 026	-	64 130	298 814	7 784	3 127	2 348	18 924	10	-
19 678	22 496	397 045	435 606	1 220 422	8 618	37 632	67 185	384 099	18 315	10 740
16 958	8 175	20 627	500 958	98 714	924	2 776	-	29 717	232	661
-	1 654	3 207	216 664	90 960	-	41 259	-	-	5 637	218
-	-	-	222 268	3 147	4 871	8 632	510	45 352	8 307	799
426	4 193	12 110	334 176	85 267	16 298	49 731	5 458	30 649	21 885	23 295
-	710	2 734	75 071	9 907	3 128	50 004	367	4 246	19 776	27
3 716	805	5 303	56 189	15 013	2 905	25 523	78	28 450	156	52
-	4	266	92	1 158	78	3 331	-	-	-	5
-	-	-	3 092	-	3 261	-	-	8 280	-	-
-	-	-	329	-	9 979	1	-	744	-	-
21 099	15 541	44 246	1 408 838	304 168	41 444	181 256	6 414	147 436	55 992	25 057
-	74	-	-	-	-	4 193	-	-	10 177	-
-	114	-	151	1 225	233	96	2	3 193	13	34
-	28	-	796	3 292	-	2 007	-	-	2	-
-	-	-	108	-	-	-	-	-	-	-
-	217	-	1 055	4 517	233	6 296	2	3 193	10 192	34
-	-	-	210	1 633	-	0	-	-	1	-
262	-	-	5 646	0	-	319	-	1 762	3 292	-
-	6	388	2 146	1 698	-	4 210	-	-	0	8
-	1 340	8 502	4 762	4 027	2	242	2	-	773	20
-	1	90	809	442	-	8	2	-	65	2
262	1 347	8 980	13 574	7 800	2	4 780	4	1 762	4 132	29
41 040	45 036	467 010	2 948 465	1 839 211	69 143	282 299	103 947	710 184	163 977	54 698