

Kommunen im Fokus: Verschuldung inner- und außerhalb der Kernhaushalte

Lars Tanzmann

Die Schulden der Kommunen spielen in der finanzpolitischen Diskussion immer wieder eine zentrale Rolle. Zum einen werden sie herangezogen, um die Finanzlage einzelner Kommunen zu beurteilen. Sie geben zum anderen aber auch wichtige Informationen zur Beurteilung der finanziellen Situation der kommunalen Ebene insgesamt. In diesem Beitrag werden die jüngsten Ergebnisse der Schuldenstatistik für die Kommunen Baden-Württembergs zusammengefasst dargestellt. Um ein möglichst umfassendes Bild zu zeichnen, gehen auch die Schulden der aus den Kernhaushalten der Kommunen ausgelagerten Einheiten in die Betrachtung ein. In diesem Zusammenhang wird zudem das Schalenkonzept erläutert, das zur Ermittlung des Maastricht-Schuldenstandes in der Finanzstatistik eingeführt wurde.

Schulden der kommunalen Kernhaushalte steigen moderat

Die Kernhaushalte der 1 136 Gemeinden/Gemeindeverbände (Gv.) Baden-Württembergs waren zum Stichtag 31. Dezember 2015 ins-

gesamt mit rund 6 008 Mill. Euro beim nicht-öffentlichen Bereich verschuldet (vergleiche Tabelle 1).¹ Das sind annähernd 52 Mill. Euro mehr als 1 Jahr zuvor (+ 0,9 %). Je Einwohner beliefen sich die Schulden der kommunalen Kernhaushalte beim nicht-öffentlichen Bereich Ende 2015 somit auf 557 Euro. Beim öffentlichen Bereich, das heißt unter anderem bei anderen Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden/Gv.), bei verbundenen Unternehmen/Beteiligungen und Sondervermögen sowie bei der gesetzlichen Sozialversicherung waren die Gemeinden/Gv. Baden-Württembergs Ende 2015 mit insgesamt 151 Mill. Euro verschuldet, darunter Kassenkredite in Höhe von 29,6 Mill. Euro.² Die Schulden beim öffentlichen Bereich fallen in ihrer Gesamthöhe kaum ins Gewicht und zählen zudem nicht zum Schuldenstand in Abgrenzung des Maastricht-Schuldenstands. Daher werden die Schulden beim öffentlichen Bereich im Folgenden nicht weiter berücksichtigt.

Die Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich untergliederten sich Ende 2015 wie folgt: Mit 5 772 Mill. Euro bzw. einem Anteil von 96 % entfiel der mit Abstand größte Teil auf Kredit-schulden bei Kreditinstituten. Daneben machten



Dr. Lars Tanzmann ist Referent im Referat „Öffentliche Finanz- und Personalwirtschaft“ des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg.

T1

Schulden, ÖPP-Projektsummen und Bürgschaften der Gemeinden/Gv. Baden-Württembergs 2015 nach Gemeindearten*)

Merkmal	Einheit	Gemeinden/Gemeindeverbände			
		Insgesamt	davon		
			Stadtkreise	kreis-angehörige Gemeinden	Landkreise
Schulden beim öffentlichen Bereich	Mill. EUR	151,4	1,5	57,5	92,4
	EUR je Einw.	14	1	7	11
Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich	Mill. EUR	6 007,8	1 298,6	3 512,0	1 197,2
	EUR je Einw.	557	644	401	137
ÖPP (Projektsummen insgesamt)	Mill. EUR	222,7	132,8	29,4	60,5
	EUR je Einw.	21	66	3	7
Bürgschaften (Haftungssummen)	Mill. EUR	6 680,6	3 123,1	2 600,6	957
	EUR je Einw.	620	1 549	297	109
Einwohner (Stand 30.06.2015)	Anzahl	10 777 514	2 016 418	8 761 096	8 761 096

*) Ausschließlich Kernhaushalte. Stand zum Stichtag 31.12.2015.

1 Die Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich umfassen Kredite und Kassenkredite bei Kreditinstituten und dem sonstigen inländischen/ausländischen Bereich sowie Wertpapiersschulden.

2 Zu den Schulden beim öffentlichen Bereich zählen noch Schulden bei Zweckverbänden und dergleichen sowie bei sonstigen öffentlichen Sonderrechnungen.

die Kassenkredite (Kredite zur Liquiditätssicherung) mit einer Höhe von gut 180 Mill. Euro einen Anteil von 3 % aus. Die Kreditschulden der Gemeinden und Gv. beim sonstigen inländischen/ausländischen Bereich spielten mit zusammen rund 55 Mill. Euro bzw. einem Anteil von 1 % lediglich eine untergeordnete Rolle.

Geringe Verschuldung der Kernhaushalte mit Kassenkrediten

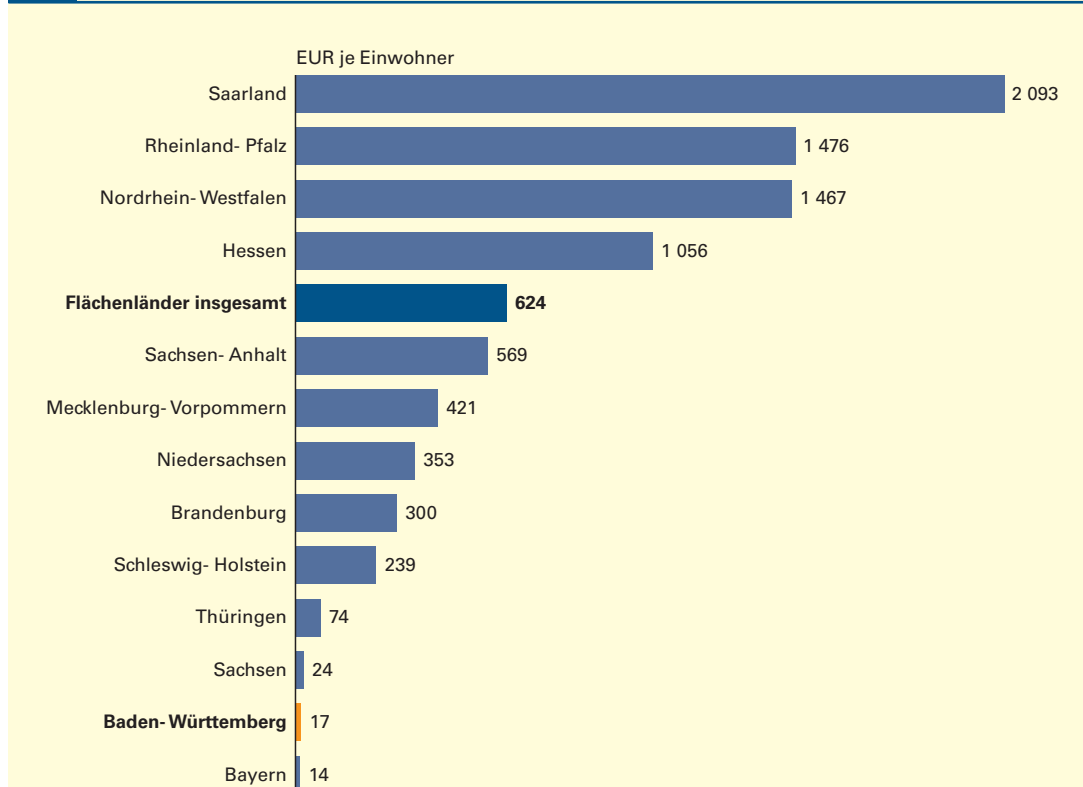
Auffallend ist die mit 17 Euro je Einwohner vergleichsweise geringe Pro-Kopf-Verschuldung der baden-württembergischen Kommunen mit Kassenkrediten. Im Vergleich der Gemeinden/Gv. der Flächenländer wies nur Bayern mit Kassenkrediten in Höhe von 14 Euro je Einwohner einen geringeren Wert auf. Das Saarland war hingegen mit Kassenkrediten in Höhe von 2 093 Euro je Einwohner am höchsten mit Kassenkrediten verschuldet, gefolgt von Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen mit 1 476 Euro bzw. 1 467 Euro je Einwohner (*Schaubild 1*). Für die Flächenländer insgesamt ergeben sich rechnerisch Kassenkredite in Höhe von 624 Euro je Einwohner.³

58 % bzw. 3 512 Mill. Euro der Schulden der Kernhaushalte Baden-Württembergs beim nicht-öffentlichen Bereich zum Jahresende 2015 entfielen auf die kreisangehörigen Gemeinden. Dies sind 18 Mill. Euro weniger als am Vorjahresende (– 0,5 %). Die Schulden der Stadtkreise beliefen sich auf insgesamt rund 1 299 Mill. Euro, was einem Anteil von 22 % an den Schulden der Kernhaushalte beim nicht-öffentlichen Bereich entspricht. Damit lagen sie um rund 70 Mill. Euro höher als 1 Jahr zuvor (+ 5,7 %). Die verbleibenden 20 % der Schulden der Kernhaushalte beim nicht-öffentlichen Bereich entfielen auf die Landkreise, die mit insgesamt gut 1 197 Mill. Euro nahezu in gleicher Höhe verschuldet waren wie am Vorjahresstichtag (– 0,01 %).

Kommunen überwiegend langfristig verschuldet

Die Kreditschulden werden differenziert nach Laufzeit zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses erhoben (Ursprungslaufzeit). So bestanden Ende 2015 Kreditschulden beim nicht-öffentlichen Bereich mit folgenden Ursprungslaufzeiten: bis

S1 Kassenkredite*) der Gemeinden/Gv. Ende 2015 nach Flächenländern



*) Kassenkredite der Kernhaushalte beim nicht-öffentlichen Bereich.

Datenquelle: Statistisches Bundesamt (2016), eigene Berechnungen.

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg

³ Quelle: Statistisches Bundesamt (2016), Schulden des öffentlichen Gesamthaushaltes 2015, Fachserie 14 Reihe 5, eigene Berechnungen.

einschließlich 1 Jahr in Höhe von knapp 96 Mill. Euro, über 1 Jahr bis einschließlich 5 Jahren in Höhe von annähernd 142 Mill. Euro und von über 5 Jahren in Höhe von 5,6 Mrd. Euro. Letzteres entspricht 96 % der Kreditschulden beim nicht-öffentlichen Bereich.

Zudem lassen sich die Schulden aus Wertpapieren und Krediten nach den planmäßig fällig werdenden Tilgungen für die am Erhebungsstichtag bestehenden Schulden für die folgenden 5 Jahre und dem darüber hinausgehenden Zeitraum darstellen. Die planmäßig fällig werdenden Tilgungen der Gemeinden/Gv. aus Kreditschulden beim nicht-öffentlichen Bereich beliefen sich zum Stand 31. Dezember 2015 für das Jahr 2016 auf 429 Mill. Euro und schwankten für die Jahre bis 2019 geringfügig mit Werten von jeweils knapp unter 400 Mill. Euro. bzw. im Jahr 2020 leicht darüber. Mit 3,8 Mrd. Euro sind zwei Drittel der Schulden der Kernhaushalte von den Gemeinden/Gv. planmäßig erst in der Zeit nach 2020 fällig.

Fremdwährungsschulden der Gemeinden/Gv. bei rund 51 Mill. Euro

In Baden-Württemberg dürfen Gemeinden Kredite in Fremdwährung aufnehmen. Insgesamt 17 Gemeinden/Gv., vorwiegend in Nähe zur Schweizer Grenze, wiesen Ende 2015 in ihren Kernhaushalten Schulden in fremder Währung in Höhe von zusammen rund 51 Mill. Euro auf. Hierzu zählen unter anderem Lörrach mit Fremdwährungsschulden in Höhe von 9,8 Mill. Euro bzw. 201 Euro je Einwohner, Bad Säckingen mit 9,1 Mill. bzw. 543 Euro je Einwohner und Waldshut-Tiengen mit 6,1 Mill. Euro bzw. 262 Euro je Einwohner. Insgesamt haben sich die Schulden in Fremdwährung im Vergleich zum Vorjahr um 1,5 Mill. Euro erhöht (+ 3 %). Ein Grund für den Anstieg dürfte die Aufwertung des Schweizer Franken zu Beginn des Jahres 2015 gewesen sein.

Neben den Schulden im engeren Sinne werden in der Schuldenstatistik auch weitere Verbindlichkeitspositionen erhoben. Hierunter fallen zum Beispiel die kreditähnlichen Rechtsgeschäfte, welche die Hypotheken-, Grund- und Rentenschulden sowie Restkaufgelder im Zusammenhang mit Grundstücksgeschäften sowie Verbindlichkeiten aus Finanzierungsleasing umfassen. Insgesamt beliefen sich die Verbindlichkeiten aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften der Gemeinden/Gv. Ende 2015 auf rund 61 Mill. Euro. Davon entfielen mit 40,7 Mill. zwei Drittel auf die kreisangehörigen Gemeinden. Im Vergleich zum Vorjahr nahmen die Verbindlichkeiten aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften um 3,8 Mill. Euro ab (– 5,9 %).

Projektsummen von ÖPP-Projekten steigen um 22 %

Außerdem werden die Projektsummen aus öffentlich-privaten Partnerschaften (ÖPP) erhoben. Ziel von ÖPP-Projekten ist typischerweise die Verwirklichung von Baumaßnahmen wie zum Beispiel die Errichtung öffentlicher Gebäude. Die Projektsummen der ÖPP-Projekte beliefen sich zum Stichtag 31. Dezember 2015 auf insgesamt 222,7 Mill. Euro, wovon 73,5 Mill. bereits geleistet wurden. Die Projektsummen lagen um 40,7 Mill. Euro höher als 1 Jahr zuvor (+ 22 %). Auffallend ist, dass alleine auf die Stadtkreise rund 60 % bzw. 132,8 Mill. Euro der Projektsummen entfielen. Außerdem beliefen sich die von Gemeinden/Gv. übernommenen Haftungssummen im Rahmen von Bürgschaften auf insgesamt rund 6 681 Mill. Euro. Das sind 140 Mill. Euro mehr als 1 Jahr zuvor (+ 2,1 %). Im Haftungsfall führen Bürgschaften zu Zahlungsverpflichtungen für die Kommunen als Bürgen und stellen daher ein Risiko für die jeweiligen Kommunalhaushalte dar.

Schulden der kommunalen FEU bei rund 27,4 Mrd. Euro

Die Gemeinden/Gv. organisieren ihre wirtschaftlichen Tätigkeiten oft außerhalb ihrer Kernhaushalte in ausgelagerten Einheiten, die selbst Schulden aufnehmen dürfen. Hierbei kann es sich um Einheiten in öffentlich-rechtlicher Rechtsform wie Eigenbetriebe oder

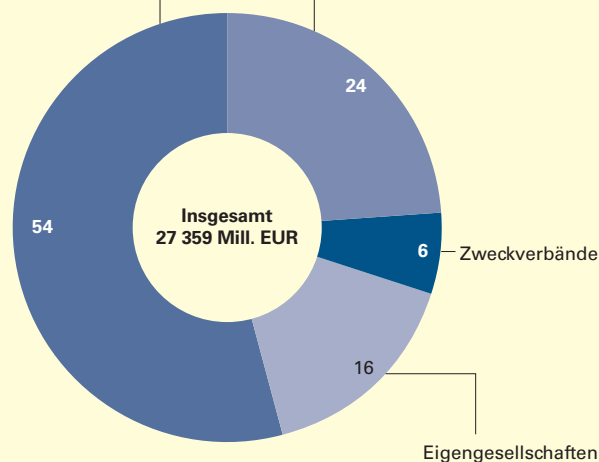
S2

Schulden*) der kommunalen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) in Baden-Württemberg Ende 2015

Anteile in %

Übrige kommunale FEU

Eigenbetriebe



*) Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich.

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg

2 17

Zweckverbände handeln oder um privatrechtliche Organisationsformen wie GmbHs oder AGs. Allerdings muss eine Einheit mehrheitlich in öffentlicher Hand sein, um in der Schuldenstatistik überhaupt erfasst zu werden.⁴ In der Finanzstatistik fasst man diese ausgelagerten Einheiten als öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen kurz FEU zusammen. Die Schulden aller kommunalen FEU in Baden-Württemberg beliefen sich Ende 2015 auf insgesamt rund 27,4 Mrd. Euro (vergleiche Schaubild 2).⁵ In der Summe mit den Schulden der kommunalen Kernhaushalte ergeben sich folglich kommunale Schulden in Höhe von fast 33,4 Mrd. Euro. Je Einwohner sind dies Schulden in Höhe von 3 096 Euro.

Im Vergleich zum Jahr 2010 sind die Schulden der Kernhaushalte der Gemeinden/Gv. um gut 88 Mill. Euro zurückgegangen (– 1,4 %). Die Schulden der kommunalen FEU haben sich im selben Zeitraum um rund 1,1 Mrd. Euro bzw. 3,8 % deutlich stärker reduziert. Allerdings haben sich die Schulden der kommunalen FEU zuletzt wieder deutlich erhöht. So stiegen sie von 26,2 Mrd. Euro Ende 2014 binnen Jahresfrist um rund 1,2 Mrd. Euro (+ 4,4 %) (vergleiche Schaubild 3).

Ende 2015 gab es insgesamt 1 092 rechtlich unselbstständigen Eigenbetriebe, die in der

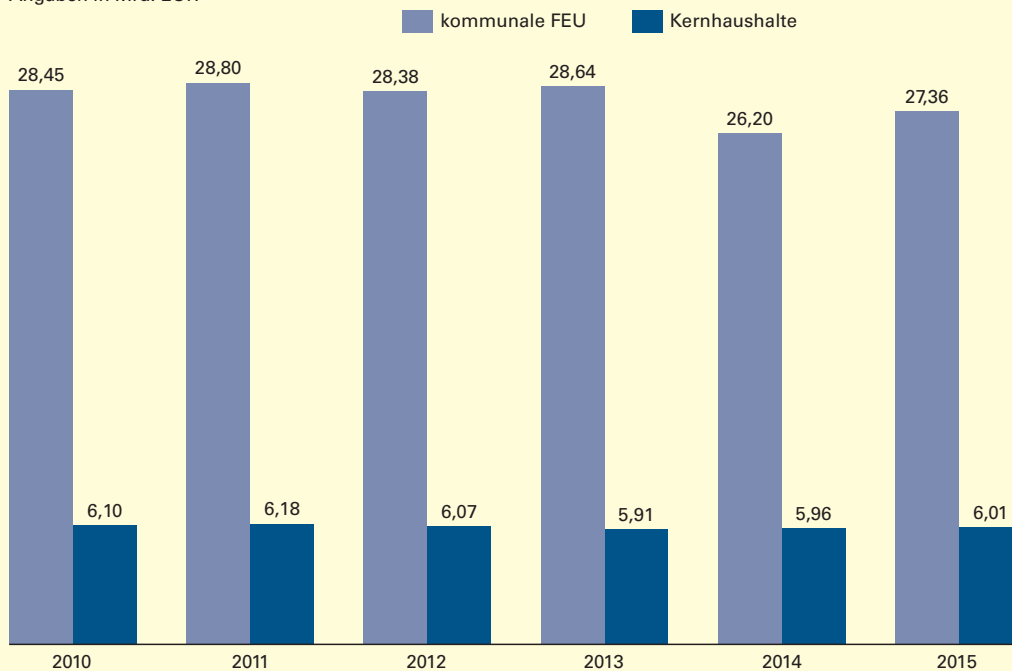
Summe mit rund 6 596 Mill. Euro beim nicht-öffentlichen Bereich verschuldet waren. Das waren fast 299 Mill. Euro mehr als 1 Jahr zuvor (+ 4,7 %). Die Gemeinden/Gv. waren Ende 2015 zudem Eigner von 320 Eigengesellschaften.⁶ Diese wiesen Schulden in Höhe von zusammen 4 345 Mill. Euro auf.⁷ Das sind 528 Mill. Euro bzw. 13,8 % mehr als im Vorjahr.

Die Schulden der Kernhaushalte, Eigenbetriebe und Eigengesellschaften lassen sich den einzelnen Kommunen zuordnen. In Tabelle 2 werden diese Schulden für die Stadtkreise und kreisangehörigen Gemeinden nach Größenklassen zusammengefasst. Vergleicht man zunächst Stadtkreise mit kreisangehörigen Gemeinden so zeigt sich, dass die Stadtkreise deutlich mehr Schulden bei Eigengesellschaften aufweisen als kreisangehörige Gemeinden. In der Summe lagen die Schulden der Eigengesellschaften der Stadtkreise bei 2,8 Mrd. Euro bzw. 1 393 Euro je Einwohner. Bei den kreisangehörigen Gemeinden waren es hingegen mit insgesamt rund 1 Mrd. Euro bzw. 117 Euro je Einwohner fast 1,8 Mrd. Euro weniger. Innerhalb der kreisangehörigen Gemeinden sind die Schulden der Eigengesellschaften der Gemeinden ab 20 000 Einwohnern pro Kopf deutlich höher als in kleineren Gemeinden mit bis zu 20 000 Einwohnern. So lagen die Schulden der

S3

Schulden der kommunalen Kernhaushalte und FEU beim nicht-öffentlichen Bereich in Baden-Württemberg von 2010 bis 2015*)

Angaben in Mrd. EUR



*) Stichtag jeweils der 31.12. eines Jahres.

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg

3 17

- 4 Wenn ein FEU mehrere öffentliche Eigner hat, wird es der Ebene mit der mehrheitlichen Beteiligung zugeordnet.
- 5 Die Schulden der kommunalen FEU werden nach dem Sitzlandprinzip ausgewiesen, das heißt bei FEU, die öffentliche Eigner aus anderen Bundesländern haben, werden die Schulden nicht anteilig zugewiesen.
- 6 Unter die Eigengesellschaften fallen im Folgenden alle kommunale FEU in privater Rechtsform, die einem kommunalen Kernhaushalt oder Eigenbetrieb unmittelbar zu 100 % gehört.
- 7 Die Schulden der Eigengesellschaften werden neuerdings auf unserer Homepage für die einzelnen Gemeinden/Gv. veröffentlicht.

T2

Schulden*) der kommunalen Kernhaushalte, Eigenbetriebe und Eigengesellschaften in Baden-Württemberg 2015 nach Größenklassen

Gemeindegrößenklassen (von ... bis unter ... Einwohner)	Einwohner (Stand 30.06.2015)	Kernhaushalte		Eigenbetriebe		Eigengesellschaften		Kernhaushalte, Eigenbetriebe, Eigengesellschaften zusammen	
		Mill. EUR	EUR je Einwohner	Mill. EUR	EUR je Einwohner	Mill. EUR	EUR je Einwohner	Mill. EUR	EUR je Einwohner
200 000 und mehr	1 445 235	885	612	1 042	721	2 011	1 392	3 938	2 725
50 000 – 200 000	571 183	414	724	681	1 192	798	1 397	1 892	3 313
Stadtkreise	2 016 418	1 299	644	1 722	854	2 809	1 393	5 830	2 891
80 000 und mehr	545 794	272	499	533	977	133	243	938	1 719
50 000 – 80 000	415 702	203	489	336	808	233	560	772	1 857
20 000 – 50 000	2 406 106	1 067	443	1 636	680	557	232	3 260	1 355
10 000 – 20 000	1 972 505	712	361	1 106	561	56	28	1 874	950
5 000 – 10 000	1 847 408	634	343	750	406	38	20	1 421	769
3 000 – 5 000	959 878	340	354	178	185	10	11	528	550
1 000 – 3 000	574 094	266	463	88	153	3	5	356	621
unter 1 000	39 609	19	478	0	2	0	0	19	480
kreisangehörige Gemeinden	8 761 096	3 512	401	4 628	528	1 029	117	9 169	1 047
Landkreise	8 761 096	1 197	137	245	28	503	57	1 945	222
kreisangehörige Gemeinden, Stadt- und Landkreise	10 777 514	6 008	557	6 596	612	4 341	403	16 945	1 572

*) Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich zum Stichtag 31.12.

Eigengesellschaften je Einwohner in der Größenklasse von 10 000 bis unter 20 000 Einwohnern bei 28 Euro, bei den Gemeinden ab 20 000 bis unter 50 000 Einwohnern hingegen bei 232 Euro. Am höchsten waren die Schulden der Eigengesellschaften je Einwohner in der Klasse der Gemeinden von 50 000 bis unter 80 000 Einwohnern mit 560 Euro (vergleiche Tabelle 2).

Kommunale Schulden und Maastricht-Schuldenstand

Der Maastricht-Schuldenstand wird auf Basis des Schuldenstandes beim nicht-öffentlichen Bereich der Finanzstatistik nach den Regeln des Europäischen Systems Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (ESVG) 2010 berechnet.⁸ Um den Vorgaben des ESVG gerecht zu werden, wurde in der Finanzstatistik das sogenannte Schalenkonzept eingeführt. Die Kernhaushalte bilden dabei zusammen mit den Einheiten der inneren Schale, den sogenannten Extrahaushalten, den öffentlichen Gesamthaushalt, der dem Sektor Staat nach den Regeln des ESVG entspricht. Nur die Schulden der Einheiten des Sektors Staat gehen in den Maastricht-

Schuldenstand ein. Die sonstigen FEU bilden die äußere Schale im Schalenmodell. Sie zählen als Marktproduzenten nicht zum Sektor Staat und ihre Schulden sind daher nicht relevant für den Maastricht-Schuldenstand (siehe Übersicht).

Zur korrekten Ermittlung des Maastricht-Schuldenstandes muss daher gemäß den Vorgaben des ESVG im Einzelfall entschieden werden, ob ein FEU dem Sektor Staat zuzuordnen ist oder nicht. Ein wichtiges Kriterium ist hierbei der Eigenfinanzierungsgrad. Eine Einheit zählt gemäß diesem Kriterium dann zum Sektor Staat, wenn sie weniger als 50 % der Produktionskosten durch eigene Umsätze decken kann.⁹ Außerdem werden FEUs als Hilfsbetriebe dem Sektor Staat zugeordnet, wenn mehr als 80 % (Faustregel) des Umsatzes mit öffentlichen Haushalten anfällt. Regelmäßig wird überprüft, ob eine Einheit zum Sektor Staat zählt oder nicht. Ende 2015 gab es insgesamt 834 kommunale Extrahaushalte in Baden-Württemberg. Ihre Schulden beliefen sich zusammen auf rund 2,7 Mrd. Euro.¹⁰ Mit 2 603 lag die Zahl der sonstigen FEU mehr als dreimal so hoch wie die der Extrahaushalte. Ihre Schulden betrugen mit 24,9 Mrd. fast das 10-Fache der Schulden der

⁸ Zur Vorgehensweise vergleiche Statistisches Bundesamt (2016): Methodische Hinweise zur Fachserie 14, Reihe 5, Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts.

⁹ Für ausführliche Informationen zu den Prüfkriterien im Rahmen der Sektorklassifizierung vergleiche Statistisches Bundesamt (2016): Fachbegriffe der Finanz- und Personalstatistiken, S. 6–7, www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/Begriffe/erlaeuterungen/Glossar_OeffentlicheFinanzen.html (Abruf: 18.11.2016).

¹⁰ Die Zuordnung der Schulden der FEU erfolgt nach dem Sitzlandprinzip.



Darstellung in Anlehnung an: Statistisches Bundesamt (2016), Methodische Hinweise zur Fachserie 14 Reihe 5, Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts.

Extrahaushalte. Ein Großteil der Schulden der kommunalen Auslagerungen in Baden-Württemberg ist folglich nicht relevant für den Maastricht-Schuldenstand.

Unter anderem weil sich die Vorgaben mit dem Übergang vom ESVG 1996 auf das ESVG 2010 im Detail geändert haben, kam es zu Reklassifizierungen, das heißt Einheiten, die vorher nicht zum Sektor Staat zählten, kamen neu hinzu, andere entfielen. So wechselten zur Erhebung Ende 2015 insgesamt 154 sonstige FEU zum Sektor Staat und 19 Einheiten verließen den Sektor Staat zu den sonstigen FEU. Ohne die Reklassifizierungsrunde vor der Erhebung 2015 lägen die Schulden der kommunalen Extrahaushalte

rein rechnerisch bei gut 1,4 Mrd. Euro und somit fast 1,3 Mrd. Euro niedriger als nach erfolgter Reklassifizierung. Aus diesem Grund ist es sinnvoll, die Schulden der sonstigen kommunalen FEU nicht aus dem Auge zu verlieren, um die Gesamtentwicklung im Zeitablauf angemessen beurteilen zu können. ■

Weitere Auskünfte erteilt
Dr. Lars Tanzmann, Telefon 0711/641-27 48,
Lars.Tanzmann@stala.bwl.de

Berichtigung

In Heft 12/2016 des Statistischen Monatshefts ist in einem Teil der Printauflage ein Fehler auf dem Titelblatt aufgetreten. Statt „Im Blickpunkt: Die Stadt Schramberg“ muss es richtigerweise heißen „Im Blickpunkt: Die Stadt Gundelsheim“.