ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Frei, Xenia; Rösel, Felix

Article

Geballte Schuldenlast: Wie ungleich sind die kommunalen Schulden in Deutschland verteilt?

ifo Dresden berichtet

Provided in Cooperation with:
Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Frei, Xenia; Rösel, Felix (2015) : Geballte Schuldenlast: Wie ungleich sind die kommunalen Schulden in Deutschland verteilt?, ifo Dresden berichtet, ISSN 0945-5922, ifo Institut, Niederlassung Dresden, Dresden, Vol. 22, Iss. 3, pp. 3-12

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/170125

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

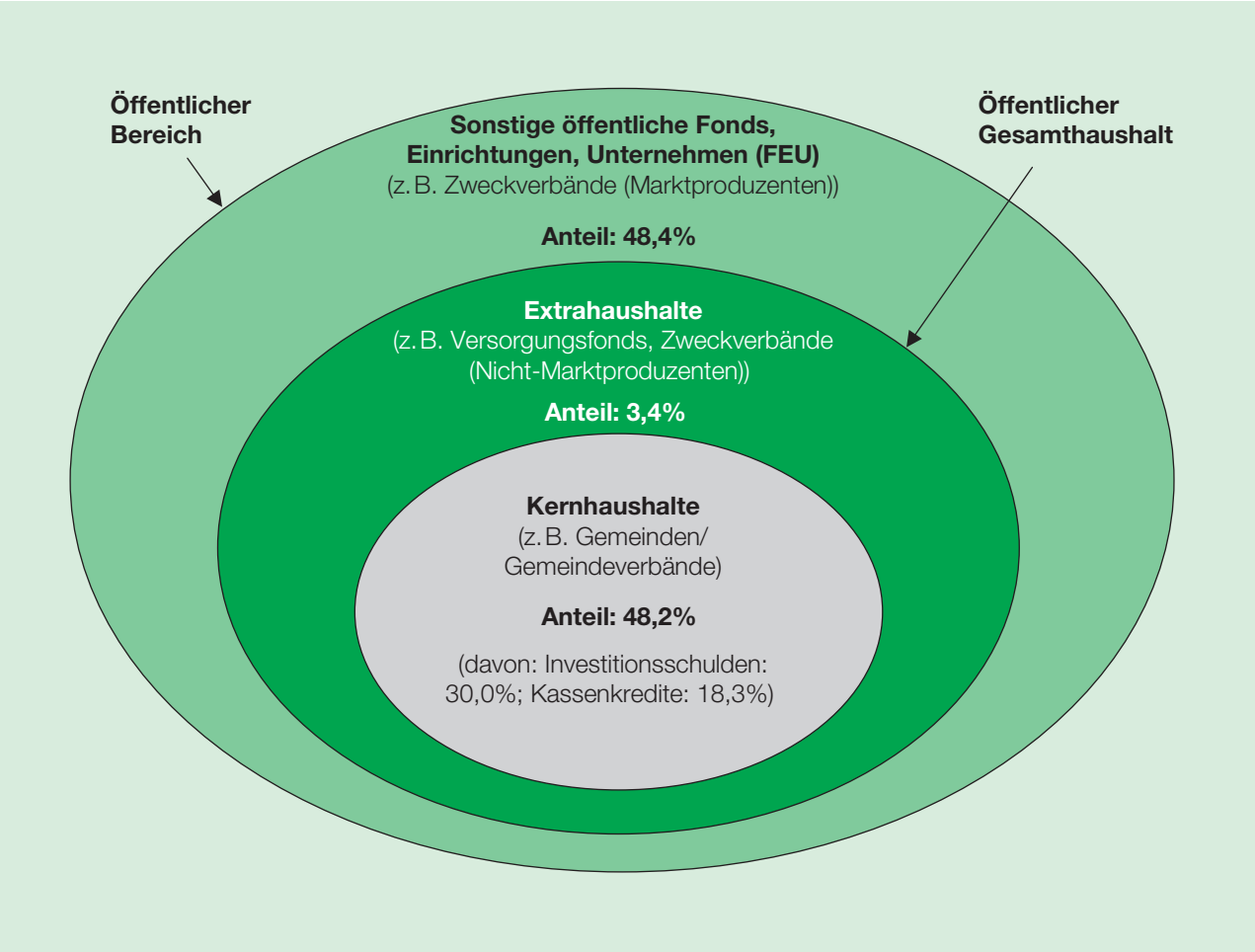
Geballte Schuldenlast: Wie ungleich sind die kommunalen Schulden in Deutschland verteilt?

Xenia Frei und Felix Rösel*

Die prekäre Finanzlage einzelner Kommunen gilt als ein wichtiger Treiber regionaler Ungleichheit [Eichel et al. (2014)]. Beklagt wird eine Spirale aus steigender Schuldenlast, fehlenden Investitionen und sich hierdurch verschärfenden lokalen Problemen, die zu einem Auseinanderdriften von „armen“ und „reichen“ Kommunen führen könnten. Empirisch ist allerdings bemerkenswert wenig über die Verteilung der kommunalen Schulden und die Stärke eines möglichen Gefälles zwischen den Kommunen bekannt. Ursächlich hierfür waren bis dato insbesondere Datenrestriktionen. So konnten bisher mit den Schulden der Kern- und Extrahaushalte (Öffentlicher Gesamthaushalt) lediglich rund 52 % der kommunalen Gesamtverschuldung den einzelnen Kommunen zugerechnet werden (vgl. Abb. 1). Werden außerdem die Schulden von kommunalen Wohnungsbaugesellschaften u. ä. eingeschlossen, die als Öffentliche Fonds, Einrichtungen und (wirtschaftliche) Unternehmen (FEU) bezeichnet werden, wird vom Öffentlichen Bereich gesprochen. Diese stellen mit rund 48 % einen wesentlichen Teil der kommunalen Gesamtverschuldung, wurden in der Statistik bisher jedoch nicht einzelnen Gemeinden zugeordnet.[1]

* *Xenia Frei und Felix Rösel sind Doktoranden der Niederlassung Dresden des ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.*

Abbildung 1: Anteile an der kommunalen Gesamtverschuldung nach dem Schalenkonzept des Statistischen Bundesamtes (Stand: 31.12.2012)



Quellen: Statistisches Bundesamt (2013), Darstellung des ifo Instituts.

Dieser Beitrag stellt einen neuen Datensatz vor, mit dessen Hilfe ein Gesamtbild der Kommunalverschuldung in Deutschland gewonnen werden kann. Der Datensatz beinhaltet für alle Kommunen in den deutschen Flächenländern Angaben zur kommunalen Gesamtverschuldung zum Stichtag 31.12.2012 und damit neben den Schulden der Kernhaushalte auch solche der Extrahaushalte (z. B. Zweckverbände) sowie die Schulden der FEU [vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2014)].[2] Für ein vollständiges Bild der kommunalen Verschuldung wurden außerdem händisch die Kassenkredite der Kommunen ergänzt, die im ursprünglichen Datensatz nicht enthalten waren. Abschließend wurden die Schulden der Gemeindeverbände (z. B. Ämter, Verwaltungsgemeinschaften, Landkreise) den jeweiligen angehörigen Gemeinden anhand ihrer Einwohnerzahl zugerechnet (für Details vgl. Infobox).[3] Tabelle 1 gibt einen deskriptiven Überblick über den Gesamtdatensatz. Bemerkenswert erscheint die enorme Spannbreite in der Gesamtverschuldung, die bei einem Mittelwert von rund 3.500 € von 34 € bis zu 39.000 € je Einwohner reicht.

Im Folgenden wird erstmals die kommunale Gesamtverschuldung auf der Ebene aller 10.625 erfassten deutschen Gemeinden verglichen. Bisherige Untersuchungen, welche die Schulden aller kommunalen Haushaltsebenen berücksichtigten, waren auf aggregierte Daten auf Landesebene beschränkt [vgl. z. B. Freier und Grass (2013), Burth et al. (2014)]. Sie erlaubten daher keine Aussagen darüber, ob die Schulden innerhalb eines Landes sich auf wenige Kommunen konzentrieren oder ob die Kommunen eines Landes flächendeckend verschuldet sind. Der hier eingeführte Datensatz erlaubt zusätzlich Aussagen zur Verteilung der Schulden auf die einzelnen Gemeinden.

Im Folgenden wird zunächst auf Basis bisheriger Schuldenstatistiken [vgl. z. B. Statistisches Bundesamt (2013)] und analog zur bestehenden Literatur die durchschnittliche Verschuldungshöhe der Kommunen in den 13 deutschen Flächenländern nach Verschuldungsarten dargestellt. Die Mikrodatenstruktur ermöglicht es nunmehr, der durchschnittlichen kommunalen Pro-Kopf-Verschuldung in den Ländern Kennziffern zur Verteilung der Schulden auf einzelne Gemeinden gegenüberzustellen. Hierbei zeigt sich ein negativer Zusammenhang der durchschnittlichen kommunalen Verschuldungshöhe eines Landes und der Konzentration der Kommunalschulden innerhalb des Landes. In Ländern mit niedriger kommunaler Durchschnittsverschuldung sind nur wenige Gemeinden hoch verschuldet, während in der Breite eine niedrige Verschuldung vorherrscht. In Ländern mit hoher durchschnittlicher kommunaler Verschuldung sind die Kommunen hingegen flächendeckend verschuldet. Die negative Korrelation von Schuldenhöhe und -konzentration weist darauf hin, dass kommunale Verschuldung in Ländern mit hoher Schuldenkonzentration ein kommunenspezifisches Einzelfallphänomen darstellt. In Ländern, deren Kommunen flächendeckend verschuldet sind, scheint die Verschuldung hingegen maßgeblich auf landesspezifische Strukturen zurückzuführen zu sein. Diese Befunde weisen eindrücklich auf die besondere Verantwortung der Länder für die finanzielle Lage der Kommunen hin. Bundeseinheitliche Politikmaßnahmen dürften angesichts der sehr länderspezifischen Ergebnisse dagegen nur bedingt treffsicher sein.

Tabelle 1: Deskriptive Statistik des verwendeten Datensatzes

Abgrenzung	n	in € je Einwohner			
		Gewichteter Mittelwert[a]	Standard-abweichung	Minimum	Maximum
Investitionskredite (Kernhaushalt)	10.625	1.040	821	–2025	28.113
Kassenkredite (Kernhaushalt)	10.625	634	697	0	10.235
Extrahaushalte	10.625	117	189	0	4.219
FEU	10.625	1.680	1.209	0	16.501
Gesamtverschuldung	10.625	3.471	1.789	34	39.217

a) Mit der Einwohnerzahl gewichteter Mittelwert.

Quellen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2014), Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

Infobox: Schuldendefinition

Die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (2014) stellen mit der Integrierten Schuldenstatistik erstmals eine Mikro-Datenbasis der Gesamtverschuldung aller Kommunen (Gemeinden, Landkreise sowie weitere Gemeindeverbände) zum Stichtag 31.12.2012 zur Verfügung. Die Statistik beinhaltet neben den Angaben zu den Investitionskrediten der Kernhaushalte auch die Verschuldung in Extrahaushalten sowie die Schulden der Öffentlichen Fonds, Einrichtungen und (wirtschaftlichen) Unternehmen (FEU). Letztere wurden anhand der jeweiligen Eigentümerstruktur den einzelnen Kommunen zugeordnet. Die damit ermöglichte Schuldendefinition entspricht nach dem Schalenkonzept des Statistischen Bundesamtes der weitestmöglichen Abgrenzung („Öffentlicher Bereich").

Für eine vollständige Vergleichbarkeit der Gemeinden in der Schuldenstatistik musste die Datenbasis jedoch nochmals deutlich modifiziert werden. Erstens enthält die Statistik keine Angaben zu den Kassenkrediten der Kommunen, die jedoch einen wesentlichen Teil der Gesamtverschuldung bilden und daher gesondert untersucht werden sollten. Die Kassenkredite wurden daher für sämtliche Kommunen händisch ergänzt und die Schulden des Kernhaushaltes in Kassen- und Investitionskredite aufgeteilt; Datenbasis waren Veröffentlichungen der Statistischen Landesämter.

Zweitens bestehen erhebliche Unterschiede in der Kommunalverfassung der Länder, etwa in einer unterschiedlichen Aufgabenabgrenzung zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden, besonderen Verwaltungseinheiten (z. B. Regionalverbände) oder der Struktur von Ämtern bzw. Verwaltungsgemeinschaften und Einheitsgemeinden. Kommunen unterschiedlicher Länder, Einheitsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften sowie kreisangehörige Gemeinden und kreisfreier Raum wären damit nicht vergleichbar. Um eine Vergleichbarkeit herzustellen, wurden die Schulden sämtlicher Gemeindeverbände (insbesondere Verwaltungsgemeinschaften oder Landkreise) entsprechend der Einwohnerzahl auf die sie bildenden Gemeinden aufgeteilt. Dieses Vorgehen spiegelt zugleich die kommunale Finanzstruktur wider: Gemeindeverbände finanzieren sich im Wesentlichen durch Umlagen der angehörigen Gemeinden, die wiederum über die Möglichkeit zur Erhebung der Gemeindesteuern und damit eine originäre Finanzbasis verfügen. Formal ergibt sich die auf diese Weise berechnete Gesamtverschuldung je Einwohner (d_i) einer Gemeinde i aus ihrer eigenen Gesamtverschuldung (D_i) sowie der anteiligen Summe der Gesamtverschuldung (D_j) aller J Gemeindeverbände, denen die Gemeinde i angehört. Die Gesamtsumme wird durch die Einwohnerzahl geteilt, wobei E_i die Einwohnerzahl der Gemeinde bezeichnet, während E_j die Einwohnerzahl des Gemeindeverbandes angibt.

$$d_i = \frac{D_i + \sum_{j=1}^{J} \frac{E_i}{E_j} D_j}{E_i}$$

Im Datensatz entfallen nach der vorgenommenen Aufteilung alle Gemeindeverbände. Zudem wurden landesspezifische Verwaltungsformen wie Bezirke (BY), Landschaftsverbände (NW) sowie einzelne gemeindefreie Gebiete ausgeschlossen. Es verbleiben 10.625 Städte und Gemeinden; die Gesamtsumme der Verschuldung bleibt entsprechend des Vorgehens identisch zur ursprünglichen Statistik. Die Ergebnisse sind nahezu identisch mit der aggregierten Statistik des Statistischen Bundesamtes (2013); einzelne Abweichungen bestehen lediglich bei Baden-Württemberg infolge nicht korrigierter Fehler im Bereich der FEU-Schulden.

Schuldenhöhe und Schuldenarten

Bevor die Verteilung der kommunalen Verschuldung innerhalb der Länder diskutiert wird, erfolgt ein Vergleich der durchschnittlichen Verschuldung zwischen den Ländern. In der politischen Diskussion wird zumeist auf die Verschuldung des Kernhaushaltes abgestellt. Diese umfasst jedoch nur rund die Hälfte der kommunalen Gesamtverschuldung [Öffentlicher Bereich, vgl. Burth et al. (2014)]. Der folgende Abschnitt verdeutlicht, wie sich eine Beschränkung der Betrachtung auf die Schulden einzelner Haushaltsbereiche auf die relative Einordnung der Kommunalverschuldung zwischen den Ländern auswirkt. Graphisch ist dieser Zusammenhang in Abbildung 2 dargestellt, die einen Vergleich der Einordnung kommunaler Schuldenstände des Öffentlichen Gesamthaushaltes sowie des Öffentlichen Bereichs im Jahr 2012 ermöglicht. Auf die Entwicklung der Schuldenstände von FEUs über den Zeitverlauf kann nicht eingegangen werden, da diese erst seit dem Jahr 2010 ausgewiesen werden [Statistisches Bundesamt (2011)]. Werden lediglich die kommunalen Schulden des Kernhaushaltes verglichen, übersteigen die Schulden saarländischer Kommunen diejenigen der Kommunen in Sachsen um ein Vielfaches

(vgl. Abb. 2, Teilgraphik a). Dieser Befund bleibt auch bestehen, wenn die Schulden des Öffentlichen Bereichs insgesamt verglichen werden; die relative Lücke fällt jedoch deutlich geringer aus (vgl. Abb. 2, Teilgraphik b) [Freier und Grass (2013)].

Im Durchschnitt waren die Kommunen der Flächenländer 2012 mit 1.675 € je Einwohner im Kernhaushalt und mit 3.471 € je Einwohner im gesamten Öffentlichen Bereich verschuldet (vgl. bereits Tab. 1). Nach den Kommunen Baden-Württembergs weisen sächsische Kommunen die geringste Verschuldung im Kernhaushalt auf. Ihre Verschuldung beträgt lediglich rund 50 % des Bundesdurchschnitts. Mit einer Verschuldung von 3.020 € je Einwohner beläuft sich die Verschuldung saarländischer Kommunen im Kernhaushalt hingegen nahezu auf das Doppelte des Bundesdurchschnitts. Wird die Gesamtverschuldung des Öffentlichen Bereichs verglichen, verringert sich der Abstand der ostdeutschen Kommunen zu höchstverschuldeten Kommunen im Saarland und in Hessen deutlich.

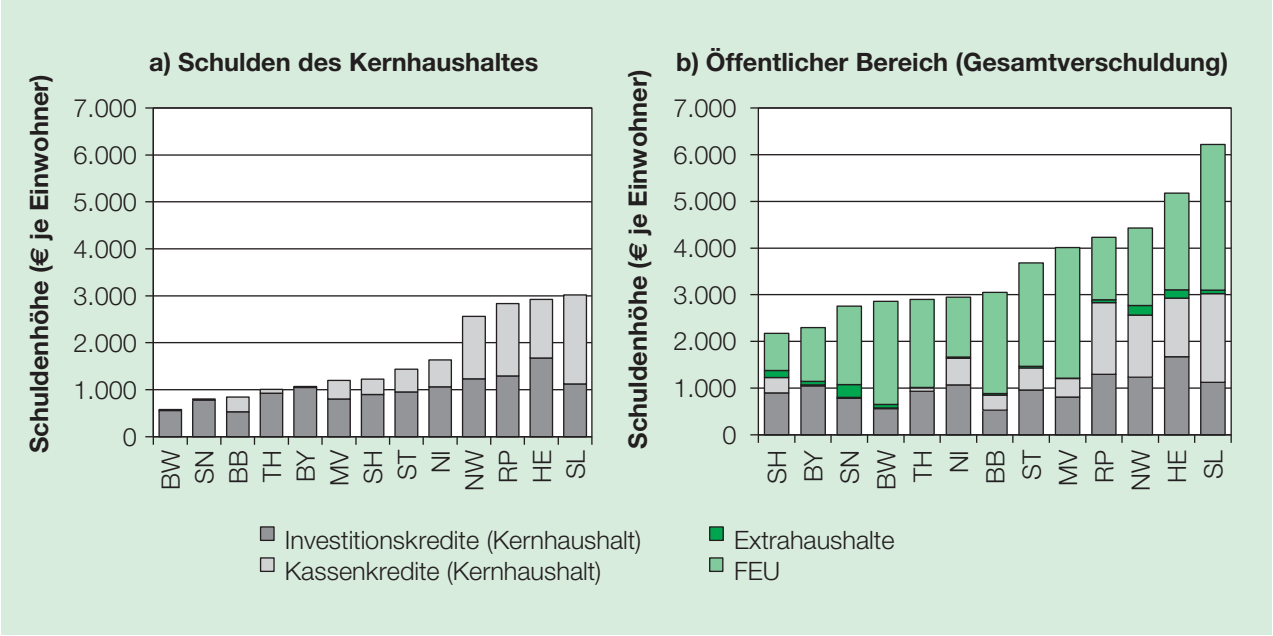
Wie Abbildung 2, Teilgraphik b, zeigt, sind die Kommunen der vier Länder Saarland, Hessen, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen sowohl im Kernhaushalt als auch im Öffentlichen Bereich insgesamt am höchsten verschuldet. Die durchschnittliche kommunale Verschuldung fällt jedoch im Ländervergleich deutlich sanfter ab: Während die Verschuldung sächsischer Kommunen im Kernhaushalt rund einem Viertel der Verschuldung saarländischer Kommunen entspricht, verringern sich die Unterschiede bei Betrachtung der Gesamtverschuldung. Werden die Schulden des Öffentlichen Bereichs verglichen, entspricht die durchschnittliche Gesamtverschuldung sächsischer Kommunen rund 44 % der entsprechenden kommunalen Verschuldung im Saarland. Insbesondere die Verschuldung der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern ist unter Berücksichtigung der Verschuldung von FEU deutlich höher als im Kernhaushalt alleine. Auch die Kommunen in Sachsen-Anhalt befinden sich in der Verschuldung der FEU im oberen Drittel, gefolgt von den Gemeinden und Gemeindeverbänden Brandenburgs.

Ein Vergleich der Haushaltsebenen zeigt zudem, dass Schulden der FEU bundesweit bestehen, während Kassenkredite überwiegend von Kommunen einzelner Länder genutzt werden. Bemerkenswert ist auch, dass Kommunen in Ländern mit hohen Kassenkrediten nicht gleichzeitig auch hohe FEU-Schulden aufweisen. Die Einbeziehung der FEU in die Schuldenbetrachtung wirkt sich damit deutlich auf die Einordnung der kommunalen Finanzlage aus. Die Wahl einer spezifischen Schuldenart (Kassenkredite) als Verteilungsschlüssel im Rahmen des geplanten Kommunalinvestitionsförderungsfonds[4] des Bundes erscheint insofern zumindest rechtfertigungsbedürftig.

Schuldenverteilung

Auf Basis bisheriger Datensätze war es nicht möglich, die Verschuldung des Öffentlichen Bereichs und damit die Gesamtverschuldung auf der Ebene einzelner Kommunen darzustellen. Insbesondere die Frage, ob die

Abbildung 2: Schuldenhöhe nach Ländern und Haushaltsbereich (Stand: 31.12.2012)



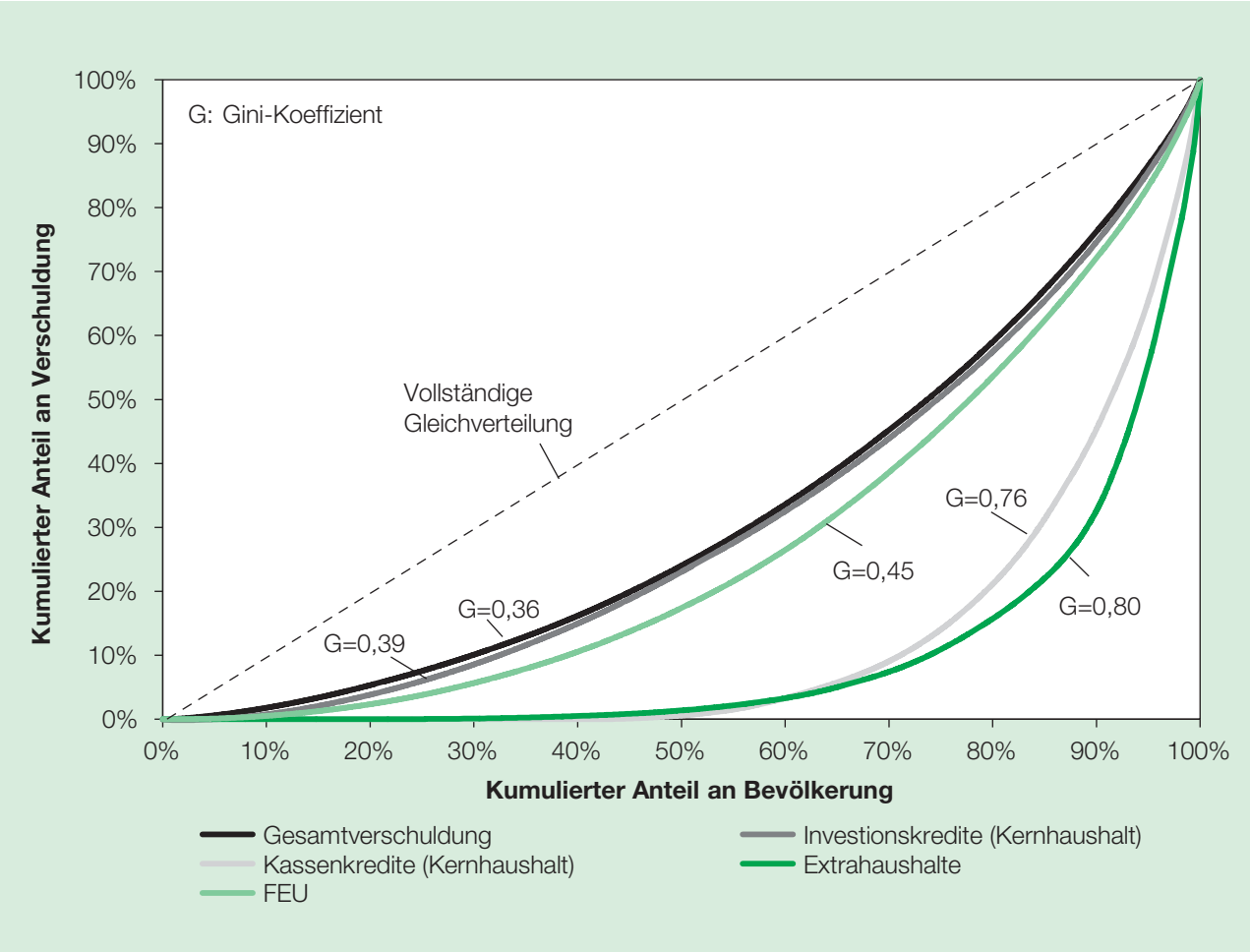
Quellen: Statistisches Bundesamt (2013), Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

durchschnittliche Kommunalverschuldung eines Landes auf einige wenige Kommunen oder eine flächendeckend gleichmäßige Verschuldung aller Kommunen zurückzuführen ist, musste bis dato offenbleiben. Auslagerungen aus dem Kern- in Extrahaushalte bzw. FEU ließen ein „Verstecken“ von Schulden zu. Der hier verwendete Datensatz ermöglicht erstmals einen quantitativen Vergleich der vollständigen Kommunalverschuldung für alle 13 Flächenländer sowie deren Verteilung auf die einzelnen Kommunen.

Im Folgenden wird auf das Konzept der Lorenzkurve bzw. des Gini-Koeffizienten[5] zurückgegriffen. Abbildung 3 zeigt den kumulierten Anteil kommunaler Verschuldung (y-Achse), der auf einen bestimmten Anteil an der Bevölkerung in Deutschland (x-Achse) entfällt. Die hierbei entstehenden Kurven werden als Lorenzkurven bezeichnet. Die gestrichelte Lorenzkurve gibt eine vollständige Gleichverteilung als Referenzwert an: Auf 50 % der Bevölkerung würden 50 % der Verschuldung entfallen, was einer identischen Pro-Kopf-Verschuldung aller Gemeinden entspräche. Der Gini-Koeffizient, der sich als Verhältnis der Fläche zwischen Lorenzkurve und vollständiger Gleichverteilung sowie der Fläche unterhalb der vollständigen Gleichverteilung ergibt, wäre in diesem Falle null. Im umgekehrten Falle – alle Schulden entfallen auf eine einzige Kommune und wären damit höchst ungleich verteilt – wäre der Gini-Koeffizient rund eins. Ein höherer Gini-Koeffizient indiziert damit eine höhere Ungleichheit in der Verteilung.

Die abgetragenen Daten in Abbildung 3 für die tatsächliche Verschuldung (durchgezogene Linien) zeigen, dass deutschlandweit rund 20 % der gesamten kommunalen Schulden auf 50 % der Bevölkerung entfallen (schwarze Lorenzkurve). Im Umkehrschluss entfallen auf die übrigen 50 % der Bevölkerung 80 % aller Kommunalschulden. Im Bereich der einzelnen Schuldenarten stellt sich die Ungleichheit deutlich stärker dar. Auf 50 % der Bevölkerung entfallen kaum mehr als 1 % der Kassenkreditverschuldung

Abbildung 3: Konzentration der kommunalen Schulden in Deutschland nach Schuldenarten (n = 10.625, Stand: 31.12. 2012)



Quellen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2014), Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

(hellgraue Lorenzkurve), was sich in einem deutlich höheren Gini-Koeffizienten von 0,76 als im Bereich der Gesamtverschuldung (0,36) widerspiegelt. Die stärkste Konzentration weisen die Schulden der Extrahaushalte auf (dunkelgrüne Lorenzkurve, Gini: 0,80), die niedrigste Konzentration der einzelnen Schuldenarten findet sich bei den Investitionskrediten der Kernhaushalte (dunkelgraue Lorenzkurve, Gini: 0,39). Dieser Befund wäre allein durch einen Vergleich der Standardabweichungen nicht möglich gewesen (vgl. Tab. 1).

Die in Abbildung 3 dargestellten Lorenzkurven und Gini-Koeffizienten wurden nicht nur für Deutschland insgesamt, sondern auch gesondert für alle 13 Flächenländer unter Berücksichtigung der verschiedenen Schuldenarten berechnet. Die Ergebnisse dieser Berechnungen zeigt Abbildung 4. Hier wurden die jeweiligen Gini-Koeffizienten der einzelnen Länder gegen die landesdurchschnittliche Verschuldung je Einwohner aus Abbildung 2 abgetragen. Dabei zeigt sich für die Gesamtverschuldung (Teilgraphik a) sowie für alle Schuldenarten eine negative Korrelation von Schuldenhöhe und -konzentration. Dies bedeutet, dass Kommunen in Ländern mit einer hohen kommunalen Durchschnittsverschuldung flächendeckend hoch verschuldet sind. Genauer: Eine hohe landesdurchschnittliche Kommunalverschuldung ist nicht auf wenige Ausreißer zurückzuführen, sondern auf eine gleichmäßige, hohe Verschuldung eines großen Teils der Kommunen des Landes. Hierbei hebt sich insbesondere bei der Verschuldung des Kernhaushaltes (Teilgraphiken b und c) die Ländergruppe der westdeutschen Länder mit hoher kommunaler Verschuldung ab (Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland). In diesen Ländern scheint die lokale Politik dominiert zu werden von landesweiten Faktoren wie z. B. einer möglichen Unterausstattung oder einer fehlenden Bedarfsgerechtigkeit des kommunalen Finanzausgleichs, uneffektiven Kommunalaufsichtsstrukturen [Rösel (2014)] oder wenig restriktiven Verschuldungsregeln für die kommunale Ebene [Rösel (2015)].

Länder mit niedriger durchschnittlicher Kommunalverschuldung wie Schleswig-Holstein oder Bayern weisen dagegen einen hohen Gini-Koeffizienten auf. Die Schulden konzentrieren sich in diesen Ländern auf einzelne Gemeinden und dürften eher durch gemeindespezifische Faktoren wie Verwerfungen in lokalen Politikprozessen (kommunalpolitische Konflikte, fehlende Durchsetzungsfähigkeit des Kämmerers u. ä.) oder großdimensionierte Infrastrukturprojekte getrieben sein [vgl. Holtkamp (2000), Sauerbrey (2014)]. Allerdings bestehen auch hier im Detail beachtliche Unterschiede. Sachsen und Bayern, die einen ähnlichen Gesamtschuldenstand von rund 2.800 € bzw. 2.600 € je Einwohner aufweisen, unterscheiden sich deutlich in der „Ballung“ der Schulden. Während sich in Sachsen mit einem Gini-Koeffizienten von 0,25 die Schulden relativ gleichmäßig auf die Kommunen im Land verteilen, sind diese in Bayern mit einem Wert von 0,40 deutlich stärker auf einzelne Kommunen konzentriert. Für beide Länder ergeben sich hierdurch unterschiedliche Überlegungen, z. B. hinsichtlich der Ordnung des kommunalen Finanzausgleichs oder der Handhabung der Kommunalaufsicht. Diese Differenzierung wäre bei einer reinen Betrachtung der durchschnittlichen Verschuldungshöhe nicht möglich.

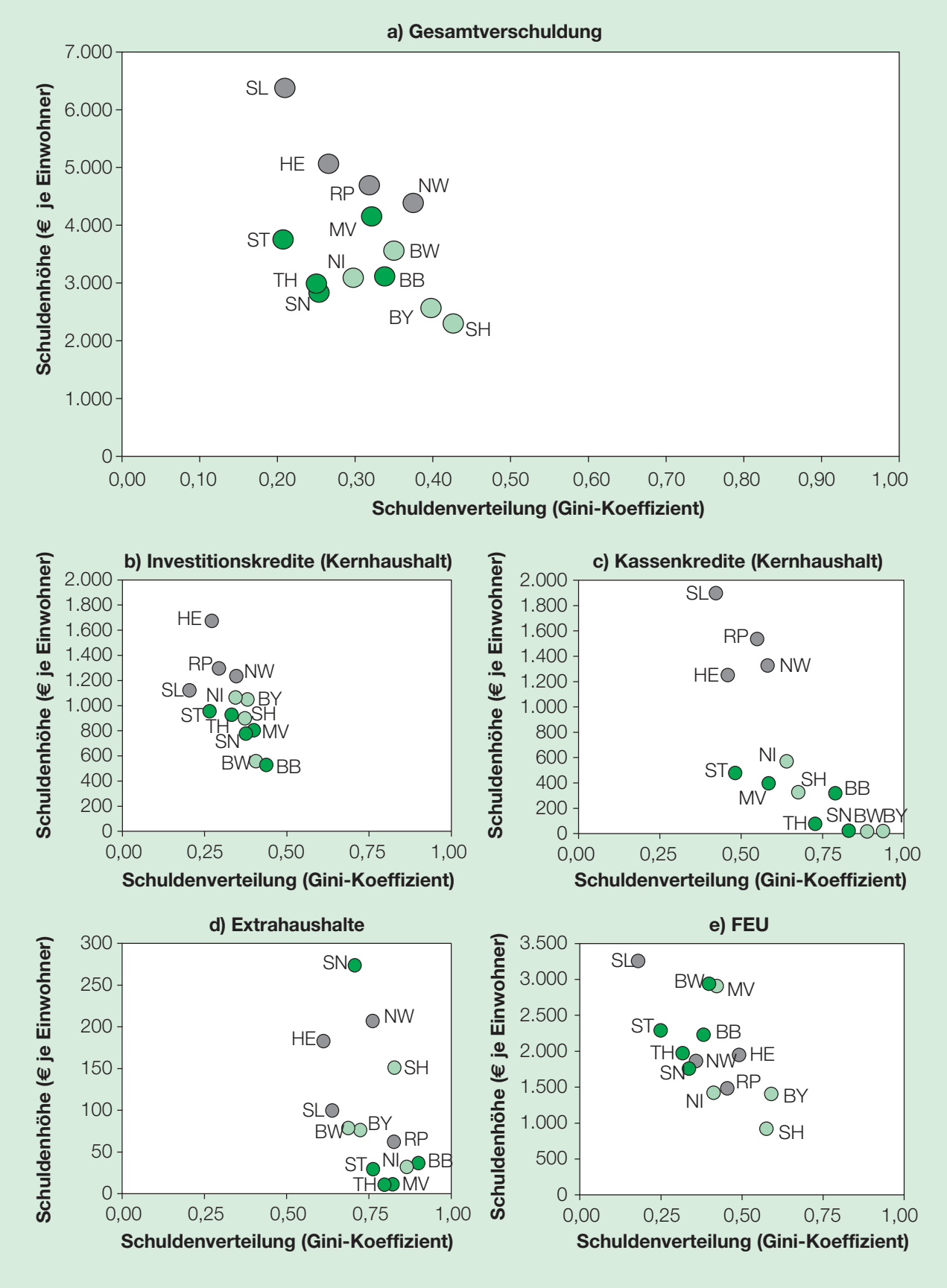
Die unterschiedlichen Verteilungsmuster in den einzelnen Schuldenarten der Teilgraphiken b bis e in Abbildung 4 ergeben ebenfalls interessante Befunde. Sowohl die Spannbreite in der Verteilung als auch in der Höhe der Investitionskredite ist deutlich geringer als die der Kassenkredite. Die höchste landesweite Schuldenkonzentration der Investitionskredite (Brandenburg: 0,44) entspricht nahezu der niedrigsten Konzentration der Kassenkredite (Saarland: 0,42). Nochmals stärker regional konzentriert sind die Schulden in Extrahaushalten. Die stärkste Spreizung sowohl in der durchschnittlichen Höhe als auch der Konzentration zeigen die Schulden der FEU.

Verschuldung im Zeitverlauf

Bisher konnte gezeigt werden, dass sich die einzelnen Länder sowohl in der Höhe der Kommunalverschuldung, als auch in der Verteilung der Schulden auf die einzelnen Gemeinden unterscheiden. Dem könnte entgegen gehalten werden, dass sich auch die Aufgabenabgrenzung zwischen Landes- und Kommunalebene in den Ländern stark unterscheidet und daher ein Vergleich der kommunalen Verschuldung allein verzerrt sein könnte. So könnte ein hoher Kommunalisierungsgrad eine höhere Verschuldung der Kommunen in einzelnen Ländern erklären, während im Umkehrschluss die Landesschulden verhältnismäßig gering ausfallen dürften. Im Folgenden wird deshalb auf die Entwicklung der Kommunal- und Landesverschuldung näher eingegangen. Da die Schulden der FEU erst seit dem Jahr 2010 ausgewiesen werden, kann nicht die vollständige Verschuldung (Öffentlicher Bereich), sondern nur ein Teil davon (Öffentlicher Gesamthaushalt) betrachtet werden.

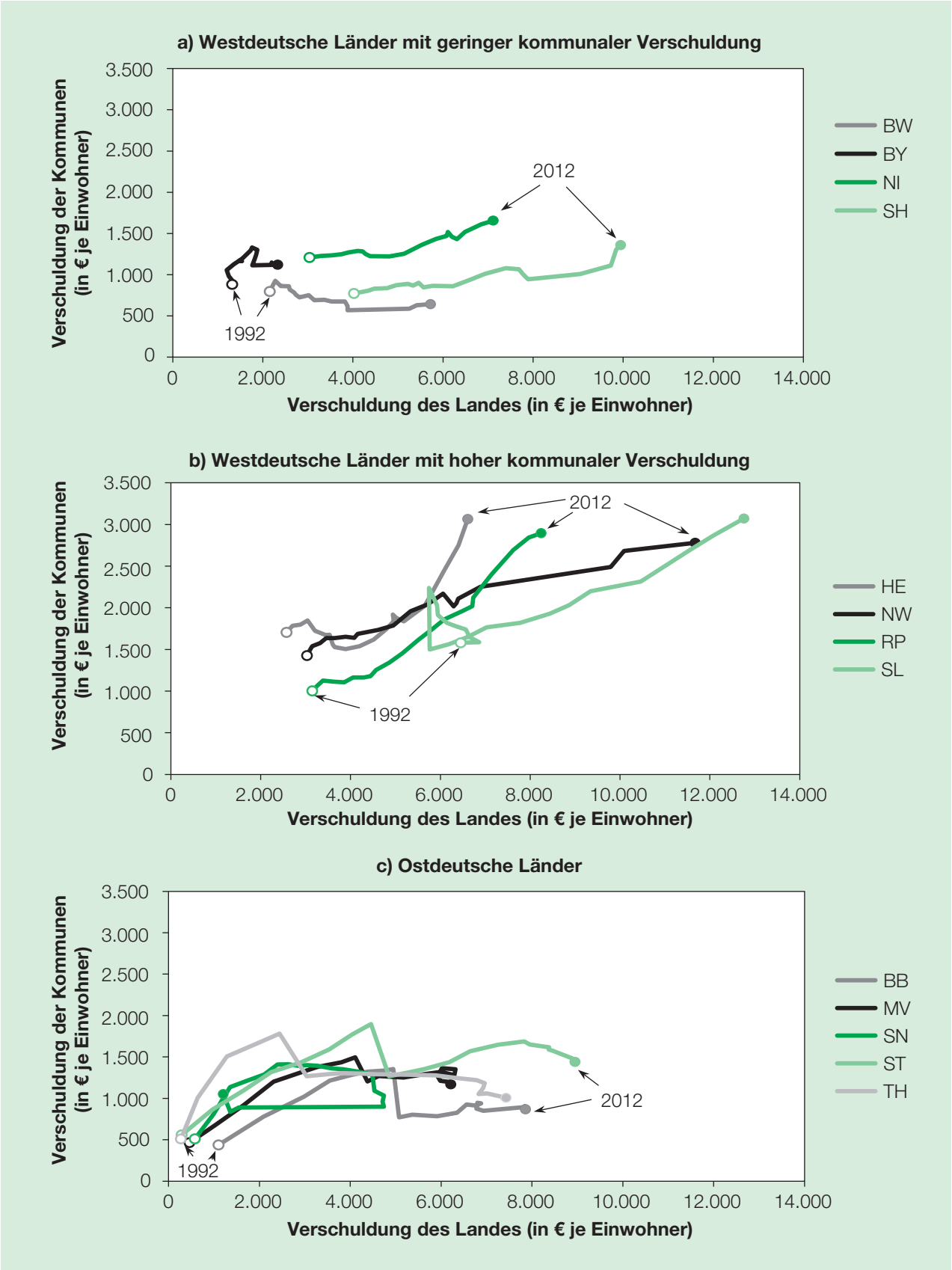
Abbildung 5 zeigt die Entwicklung der kommunalen Verschuldung im Verhältnis zur Entwicklung der entsprechenden Landesschulden von 1992 bis 2012. Die Darstellung orientiert sich an den im vorigen Abschnitt identifizierten Ländergruppen. Es wird deutlich, dass die entsprechenden Gruppen auch im Zeitverlauf wesentliche Unterschiede aufweisen. Während sich die Landesschulden in allen Ländern mit Ausnahme von Bayern und Sachsen vergleichbar entwickelten (Bewegung in hori-

Abbildung 4: Schuldenhöhe und -verteilung nach Ländern und Schuldenarten (Stand: 31.12.2012)



Quellen: Statistisches Bundesamt (2013), Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2014), Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

Abbildung 5: Schulden von Ländern und Kommunen im Zeitverlauf (Öffentlicher Gesamthaushalt, 1992–2012)



Quellen: Statistisches Bundesamt (2013), Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

zontaler Richtung), sind bei der kommunalen Verschuldung (Bewegung in vertikaler Richtung) deutliche Unterschiede zu verzeichnen. Entgegen der Erwartung korrespondieren damit höhere Kommunalschulden nicht mit einem entsprechenden langsameren Anstieg der Landesverschuldung. So nahm die kommunale Verschuldung in den Ländern mit den heute höchstverschuldeten Kommunen im Zeitverlauf überproportional zu, während gleichzeitig ein Anstieg der Landesverschuldung zu beobachten war. Die vier Länder mit der höchsten Kommunalverschuldung, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland, sind somit auch im Aggregat von Kommunal- und Landesschulden besonders hoch verschuldet.

In Abgrenzung hierzu stiegen die Kommunalschulden der übrigen Flächenländer zwischen 1992 und 2012 nur moderat an. Zwischen den niedrig verschuldeten Westflächenländern und den Ostflächenländern sind dabei lediglich geringfügige Unterschiede in der Schuldenentwicklung zu verzeichnen. Die Kommunalschulden der vier niedrig verschuldeten Westflächenländer stiegen seit 1992 leicht an und sanken in Baden-Württemberg sogar ab. Die Schulden der Kommunen ostdeutscher Flächenländer stiegen in den 1990er Jahren zunächst an, erfuhren im Anschluss jedoch einen leichten Rückgang.

Fazit und Ausblick

In diesem Beitrag wurde die Konzentration der kommunalen Schulden in Deutschland untersucht. Hierfür wurde ein neuartiger Mikrodatensatz vorgestellt, der die vollständige Gesamtverschuldung (Öffentlicher Bereich) auf der Ebene einzelner Kommunen ausweist. Die Verschuldung der Gemeinden (inklusive der zugerechneten Schulden der Gemeindeverbände) zeigt eine enorme Spannbreite von 34 € bis 39.200 € je Einwohner. Insbesondere der Bestand der Kassenkredite sowie der Schulden der Extrahaushalte unterscheidet sich deutschlandweit deutlich zwischen den Kommunen. Die negative Korrelation von ungleicher Schuldenverteilung und aggregierter Schuldenhöhe ist ebenfalls im Bereich der Kassenkredite besonders stark ausgeprägt, was auf flächendeckende Probleme in den jeweiligen Ländern hinweist. In Ländern, deren Kommunen eine unterdurchschnittliche Verschuldung aufweisen, werden Kassenkredite hingegen nur in Einzelfällen genutzt. Schließlich wurde in diesem Beitrag auf die besondere Relevanz der Schulden der FEU hingewiesen. Zwar sind FEU-Schulden weit weniger ungleich verteilt als Kassenkredite, aufgrund ihrer absoluten Höhe sind sie dennoch von großer Bedeutung für den politischen Entscheidungsprozess – zu denken ist hier etwa an den Fall der insolventen Stadtwerke der Stadt Gera.

Abschließend muss auf die Grenzen der Untersuchung hingewiesen werden. Aus dem Blickwinkel der Datenqualität können einzelne Datenfehler, insbesondere im Bereich der FEU-Schulden der Kommunen im Land Baden-Württemberg, das Ergebnis leicht verzerren. Zweitens bestehen unterschiedliche Kommunalisierungsgrade, die bei einem unmittelbaren Vergleich der Verschuldung zwischen den Ländern stets mitgedacht werden müssen. Schließlich verwischen bei dem vorgestellten Ansatz aufgrund einer Zurechnung der Gemeindeverbandsschulden auf die jeweiligen angehörigen Gemeinden die Verantwortlichkeiten der unterschiedlichen Ebenen. Drittens unterscheiden sich die dargestellten Schulden in den entgegenstehenden Vermögenstiteln. Während den Kassenkrediten regelmäßig keine Vermögenswerte gegenüberstehen, sind die Schulden der FEU zumeist etwa mit Immobilien- oder anderen Vermögensarten verbunden. Der vorgestellte Datensatz gibt dennoch eine Reihe weiterer Anknüpfungspunkte für ein tieferes Verständnis der Struktur der Kommunalverschuldung in Deutschland. Analysen zu einem möglichen Zusammenhang von Verschuldungshöhe und Gemeindegröße oder verschiedenen Organisationsformen (Verwaltungsgemeinschaft bzw. Ämter oder Einheitsgemeinden) wären interessante Gegenstände künftiger Untersuchungen.

Literatur

Burth, A.; Geißler; R.; Gnädiger, M. und D. Hilgers (2014): Kommunaler Finanzreport 2013. Einnahmen, Ausgaben und Verschuldung im Ländervergleich, Gütersloh.

Eichel, H.; Fink, P. und H. Tiemann (2014): Eine reformierte Finanzverfassung muss für künftige Aufgaben gewappnet sein, Wirtschaftsdienst 94, S. 713–720.

Freier, R. und V. Grass (2013): Kommunale Verschuldung in Deutschland: Struktur verstehen – Risiken abschätzen, DIW Wochenbericht 80, S. 13–21.

Holtkamp, L. (2000): Kommunale Haushaltspolitik in NRW: Haushaltslage, Konsolidierungspotenziale, Sparstrategien, Leske und Budrich, Opladen.

Rösel, F. (2014): Co-Partisan Buddies or Partisan Bullies? Why State Supervision of Local Government Borrowing Fails, ifo Working Paper Nr. 189, München.

Rösel, F. (2015): Hoch gepokert, hoch verschuldet: Kurzfristige Fremdwährungskredite der Kommunen in Deutschland, ifo Dresden berichtet 22 (1), S. 43–46.

Sauerbrey, B. (2014): Der Kommunen klamme Kassen – Bestandsaufnahme und Ursachenfindung zur Verschuldung der 30 Thüringer Gemeinden mit der höchsten Pro-Kopf-Verschuldung, Erfurt.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.) (2014): Integrierte Schulden der Gemeinden und Ge-

meindeverbände, Anteilige Modellrechnung für den interkommunalen Vergleich, Stand 31.12.2012, Dokumentation sowie Tabellenband, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2011): Finanzen und Steuern. Schulden der öffentlichen Haushalte, 2010, Fachserie 14, Reihe 5, erschienen am 26.09.2011, korrigiert am 28.11.2012, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2013): Finanzen und Steuern. Schulden der öffentlichen Haushalte, 2012, Fachserie 14, Reihe 5, erschienen am 31.07.2013, korrigiert am 23.01.2014, Wiesbaden.

1 *Auch im Aggregat auf Landesebene werden die Schulden der FEU erst seit dem Jahr 2010 ausgewiesen [Statistisches Bundesamt (2011)].*

2 *Die Autoren danken Frau Stefanie Gäbler für die umfangreiche Unterstützung bei der Aufbereitung des Datensatzes.*

3 *Eine Ausnahme bildet das Land Niedersachsen, für das die Schuldenstatistik Daten auf Ebene der Samtgemeinden und nicht auf Ebene der Mitgliedsgemeinden enthält.*

4 *Der Kommunalinvestitionsförderungsfonds soll der Stärkung finanzschwacher Kommunen dienen und der Verstärkung regionaler Unterschiede entgegen wirken [siehe BT-Drs. 18/4653 (neu)].*

5 *Der Gini-Koeffizient wurde normiert, um einen Datenbereich zwischen 0 und 1 sicherzustellen.*