

Herrmann, Karolin

Research Report

Zur Kommunalverschuldung in den Flächenländern

KBI kompakt, No. 16

Provided in Cooperation with:

DSi - Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e.V., Berlin

Suggested Citation: Herrmann, Karolin (2013) : Zur Kommunalverschuldung in den Flächenländern, KBI kompakt, No. 16, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (KBI), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/69498>

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.

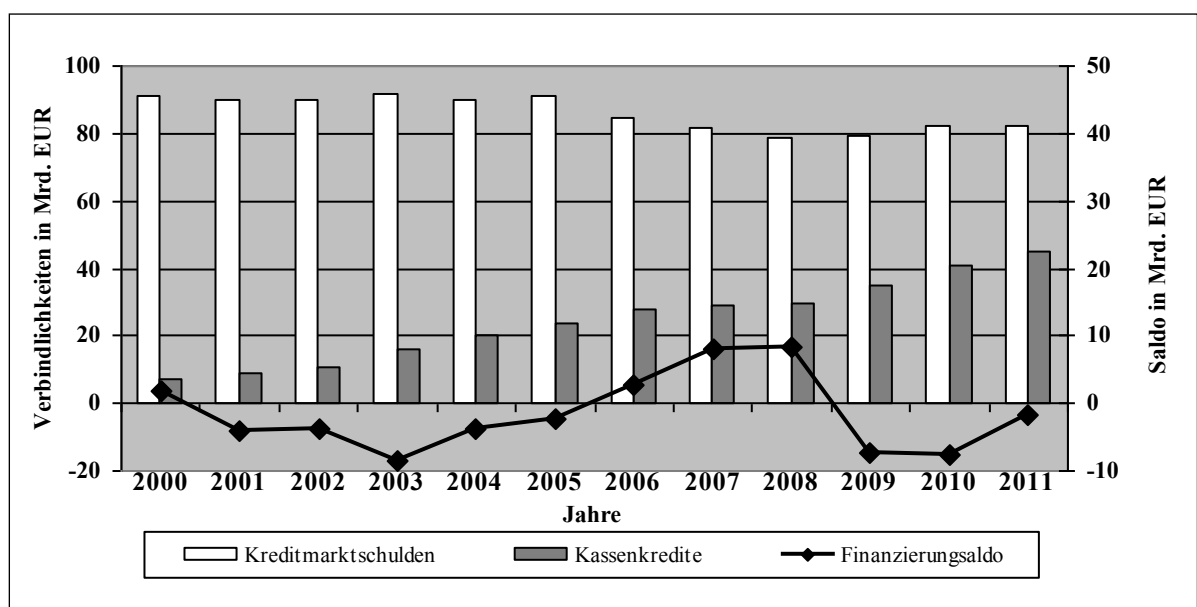
If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Zur Kommunalverschuldung in den Flächenländern

von Karolin Herrmann

Die Situation der kommunalen Haushalte hat sich seit Anfang der 1990er Jahre zunehmend verschlechtert. Zum 31. März 2012 betragen die Kreditmarktschulden der Gemeinden und Gemeindeverbände über 85 Milliarden Euro. Hinzu kamen Kassenkredite im Umfang von knapp 48 Milliarden Euro (Vgl. *Statistisches Bundesamt* 2012a). Selbst die wenigen Haushaltsjahre, die mit einem Finanzierungsüberschuss beendet werden konnten, wurden nicht konsequent zum Schuldenabbau genutzt. In jenen Jahren sanken die Kreditmarktschulden nur geringfügig, während die Kassenkreditbestände kontinuierlich gewachsen sind. Dies verdeutlicht *Abbildung 1*.

Abb. 1: Kommunale Finanzierungssalden, Kreditmarktschulden und Kassenkredite in Mrd. EUR



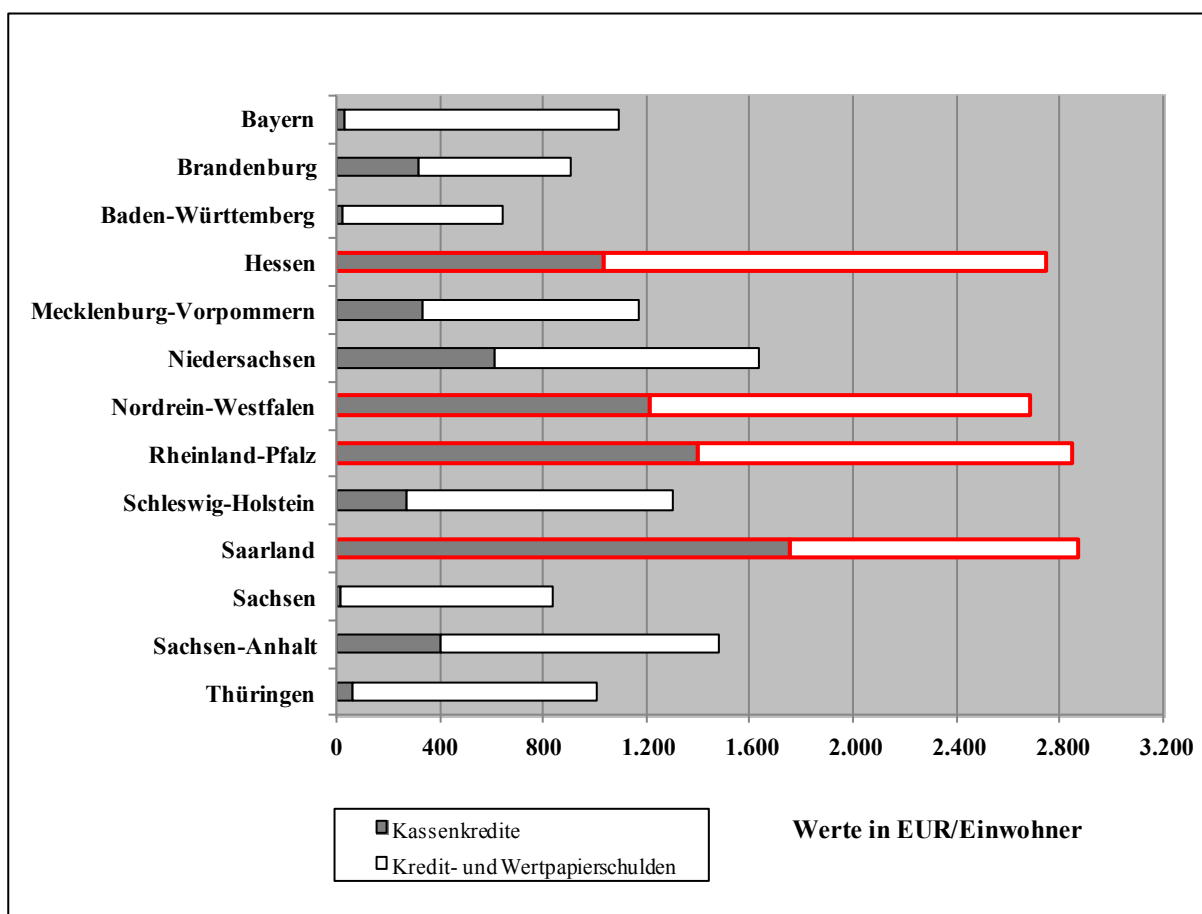
Quelle: Berechnungen des *Statistischen Bundesamts*. Die Werte beziehen sich auf die kommunalen Kernhaushalte der Flächenländer.

Häufig haben Kassenkredite an der Verschuldungslage der kommunalen Haushalte einen gewichtigen Anteil. Kassenkredite sind mit dem Dispo-Kredit eines Privathaushalts vergleichbar. Eigentlich sind sie zur kurzfristigen Überbrückung von Einnahmen- und Ausgabenschwankungen gedacht. Daher müssten sie zurückgeführt werden, sobald sich die regulären Einnahmen der Kommunen wieder als Einzahlungen in der Kasse bemerkbar machen.

Viele Kommunen befolgen dieses Prinzip aber nicht mehr regelmäßig und befinden sich daher in einer dauerhaften „Überziehungssituation“. Dies verstößt gegen die kommunalrechtlich definierte Funktion der kurzfristigen Liquiditätssicherung. Im Ergebnis haben sich die Kassenkredite vielerorts zu hohen Sockeln aufgetürmt, die nur schwer wieder abgetragen werden können.

Im Flächenländervergleich weisen die Gemeinden und Gemeindeverbände des Saarlands, aus Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Hessen pro Einwohner die höchsten Kassenkreditbestände aus. Auch bei den Kredit- und Wertpapierschulden sind diese Kommunen im Flächenländervergleich Spitzenreiter. Dies verdeutlicht *Abbildung 2*.

Abb. 2: Kommunale Kassenkredite, Wertpapier- und Kreditschulden beim nicht-öffentlichen Bereich zum 31.12.2011 (in EUR/Einwohner)

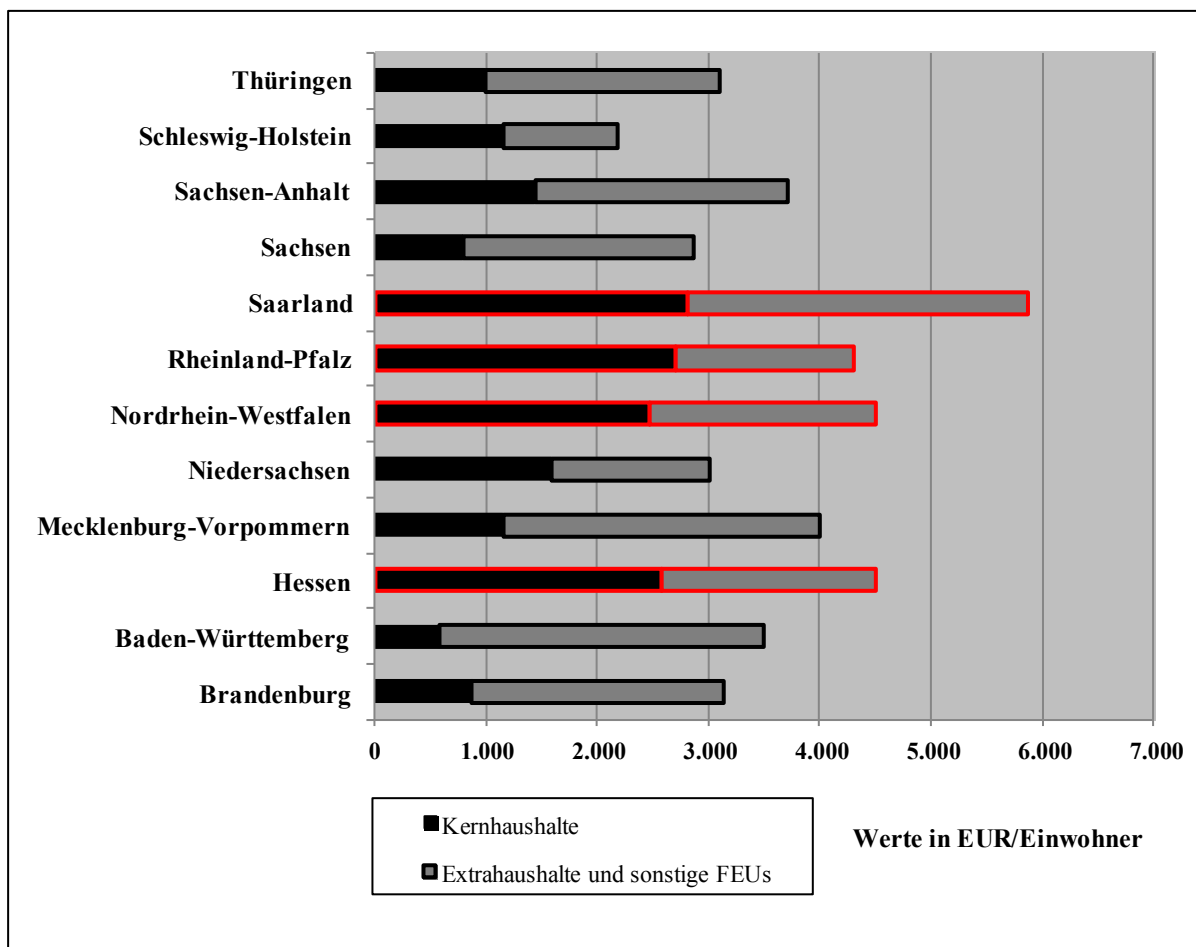


Quelle: *Statistisches Bundesamt* (2012b), S. 84ff. Die Werte beziehen sich auf die Kernhaushalte der Flächenländer.

Ein gewichtiger Anteil der kommunalen Verbindlichkeiten befindet sich aber auch jenseits der kommunalen Kern- in sogenannten Schattenhaushalten. Für diese besteht ein weiterer Konsolidierungsbedarf. Häufig werden kommunale Kredite auf ausgegliederte Bereiche übertragen oder die Kommunen lassen sich den Schuldendienst über ein Trägerdarlehen erstatten. Zu den kommunalen Ausgliederungen gehören öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEUs), wie z. B. Krankenhäuser, Kindergärten oder Wasserbetriebe. Die öffentlichen FEUs werden in der statistischen Berichterstattung in FEUs des Staatssektors (Extrahaushalte) und

in FEUs unterteilt, an denen die kommunalen Kernhaushalte zwar zu über 50 Prozent beteiligt sind, die aber Marktproduzenten sind (sonstige öffentliche FEUs). Doch auch bei Berücksichtigung der kommunalen Auslagerungen ändert sich an dem Flächenländervergleich kaum etwas, sodass immer noch die Kommunen des Saarlands, Nordrhein-Westfalens, Hessens und aus Rheinland-Pfalz die höchste Pro-Kopf-Verschuldung aufweisen. Dies verdeutlicht *Abbildung 3*.

Abb. 3: Kommunale Kassenkredite, Wertpapier- und Kreditschulden der Kern- und Nebenhaushalte beim nicht-öffentlichen Bereich zum 31.12.2011 (in EUR/Einwohner)



Quelle: *Statistisches Bundesamt* (2012b), S. 182. Die Werte beziehen sich auf die Kern- und Extrahaushalte der Flächenländer und die sonstigen FEUs. Die internen Kreditbeziehungen sind nicht enthalten.

Eine Schuldenaufnahme ist sowohl beim nicht-öffentlichen als auch beim öffentlichen Bereich möglich. Zu den Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich gehören Kassenkredite, Kredit- und Wertpapierschulden. Zu den Schulden beim öffentlichen Bereich gehören Kassenkredite und Kredite, die die Haushalte untereinander aufgenommen haben. Das sind interne Kreditverflechtungen zwischen Kommunen und/oder kommunalen Ausgliederungen, die unbereinigt erfasst werden. Die Schulden beim öffentlichen Bereich machen nur einen kleinen Teil der kommunalen Gesamtverschuldung aus. Daher spielen sie nur eine untergeordnete Rolle.

In *Tabelle 1* ist noch einmal dargestellt, wie viel Prozent der Kredit-, Kassenkredit- und Wertpapiersschulden auf die kommunalen Kernhaushalte entfallen und wie viel Prozent der Schulden von kommunalen Ausgliederungen aufgenommen worden sind. Dabei wird deutlich, dass eine nur auf die kommunalen Kernhaushalte bezogene Schuldenanalyse das tatsächliche Haftungspotenzial vieler Kommunen deutlich unterbewertet. Für die Schulden der Regie- und Eigenbetriebe und der Kommunalunternehmen haften die Kommunen in der Regel unbeschränkt. Für die Schulden ihrer GmbHs oder AGs haften sie ihrem Kapitalanteil entsprechend.

Tab. 1: Aufteilung der kommunalen Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich zum 31.12.2011

Flächenland	Schulden der Kern- und Extrahaushalte und der sonst. FEUs in EUR/ Einwohner	Anteil der in den Kern-Haushalten liegenden Schulden	Anteil der in den Extra-haushalten liegenden Schulden	Anteil der in den sonstigen FEUs liegenden Schulden
Baden-Württemberg	3.492	16 %	2 %	82 %
Bayern	2.363	43 %	3 %	54 %
Brandenburg	3.130	28 %	1 %	71 %
Hessen	4.513	57 %	4 %	39 %
Mecklenburg-Vorpommern	3.996	29 %	0 %	71 %
Niedersachsen	3.017	53 %	2 %	45 %
Nordrhein-Westfalen	4.500	55 %	5 %	40 %
Rheinland-Pfalz	4.306	63 %	3 %	34 %
Saarland	5.878	48 %	1 %	51 %
Sachsen	2.859	28 %	1 %	71 %
Sachsen-Anhalt	3.705	39 %	1 %	60 %
Schleswig-Holstein	2.185	53 %	7 %	40 %
Thüringen	3.100	32 %	0 %	67 %
Zusammen	3.561	45 %	3 %	52 %

Quelle: Statistisches Bundesamt (2012b), S. 182. Gerundete Werte.

Um die Schulden- und Haftungsrisiken der kommunalen Ebene transparent darzustellen, wäre es zielführend, in allen Flächenländern schnellstmöglich und verbindlich die Doppik und die Aufstellung kommunaler „Konzernabschlüsse“ einzuführen. Die bayerischen, thüringischen und schleswig-holsteinischen Kommunen können bislang zwischen der kameralistischen und der doppischen Rechnungsführung wählen.¹ Die anderen Flächenländer sehen zum Teil sehr lange Umstellungsfristen vor. Der Aufstellung des kommunalen Gesamtabschlusses liegt das Rechnungslegungskonzept der „Einheitstheorie“ zugrunde. Danach muss die Berichterstattung so erfolgen, als ob der Kernhaushalt und die ausgelagerten Bereiche Teil einer rechtlichen und wirtschaftlichen Einheit wären.

¹ In diesem Zusammenhang soll noch auf den Koalitionsvertrag zwischen Bündnis 90/Die Grünen und der SPD in Baden-Württemberg (2011-2016) verwiesen werden. In diesem wird vorgeschlagen, für die baden-württembergischen Kommunen ein Wahlrecht zwischen Kameralistik und Doppik einzuführen.

Um die Kommunalverschuldung nachhaltig abzubauen, böte sich zudem die Einführung kommunaler Schuldenbremsen an. In diese sollten auch die kommunalen Kassenkredite mit einbezogen werden. In Anbetracht der kommunalen Schuldensituation ist wenig verständlich, warum die Gemeinden und Gemeindeverbände überhaupt von der grundgesetzlichen Schuldenbremse ausgeklammert worden sind. Solange die kommunale Ebene von der Schuldenbremse ausgenommen ist, bestehen auf Länderebene Anreize, sich auch weiterhin über den Umweg der Kommunen zu verschulden. Dies ist z. B. möglich, indem Zuweisungen an die Kommunen oder Beteiligungen am Aufkommen der Landessteuern gekürzt oder kostenintensive Pflichtaufgaben auf die Gemeinden und Gemeindeverbände überwältzt werden. Darüber hinaus sprechen auch die zukünftigen Anforderungen des Banken-Regulierungspakets *Basel III* für eine schlechtere und/oder risikogewichtete Kommunalkreditvergabe. Der kommunale Konsolidierungsbedarf ist daher umso dringender.²

Literatur:

Statistisches Bundesamt (2012a): Schulden der öffentlichen Haushalte am 31.03.2012 – Vorläufiges Ergebnis,

<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/OeffentlicheFinanzen/Schulden/Tabellen/Schulden310312.html>, Stand: 28.11.2012.

Statistisches Bundesamt (2012b): Schulden der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14 Reihe 5, Wiesbaden. Gerundete Werte.

Herausgeber:

Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e.V.

Französische Straße 9-12, 10117 Berlin

Tel: 030 / 25 93 96 32, Fax: -13

E-Mail: kbi@steuerzahler.de, Web: www.karl-braeuer-institut.de

² Siehe auch *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler* (2012): Kommunale Schattenhaushalte. Versteckte Schulden und Haftungsrisiken, Schriftenreihe, Heft Nr. 113, Berlin und *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler* (2012): Auswirkungen von Basel III auf die Zukunft der Kommunalfinanzierung, KBI kompakt Nr. 13, Berlin.