

Kommunale Verschuldung in Deutschland: Struktur verstehen – Risiken abschätzen

Von Ronny Freier und Verena Grass

Korrigierte Version

Staatliche Schulden sind in aller Munde. Die Wirtschafts- und Finanzkrise Europas ist nicht zuletzt eine Krise staatlicher und kommunaler Verschuldung. In Deutschland rücken neben den Schulden von Bund und Ländern auch die Verpflichtungen der Kommunen wieder ins Zentrum der Betrachtung.

Mit einem umfassenden Datensatz über die Jahre 1998 bis 2009 untersucht diese Studie die Verschuldungsstruktur der deutschen Kommunen. Neben dem Risiko der deutlich gewachsenen kommunalen Verschuldung zeigen der Anstieg von Kassenkrediten und die Fristigkeiten der kommunalen Schulden ein erhöhtes Risikopotential auf.

Die Kommunen in Deutschland erfüllen eine Vielzahl öffentlicher Aufgaben.¹ Sie organisieren unter anderem die Bereiche der Selbstverwaltung, den öffentlichen Nahverkehr, die Kinderbetreuung, die Versorgung mit Strom und Wasser, die Abwasserentsorgung und sie verwalten kulturelle Einrichtungen wie Museen, Theater, Bibliotheken und Sportvereine. Dazu kommen neben den selbstständigen Aufgaben auch übertragende Leistungen, zum Beispiel im Schulwesen und in der sozialen Sicherung. Etwa Zweidrittel aller staatlichen Investitionen werden auf der kommunalen Ebene realisiert. Mehr als 40 Prozent aller Mitarbeiter im Staatsdienst arbeiten bei den Kommunen. Wie wichtig die Leistungen der Kommunen in Deutschland sind, zeigt die Tatsache, dass in den Flächenländern fast die Hälfte aller Ausgaben auf Landesebene in den jeweiligen Kommunen getätigt wird.²

Um die öffentlichen Aufgaben zu erfüllen, sehen sich immer mehr Kommunen finanziellem Druck ausgesetzt. Schwimmbäder und Bibliotheken werden geschlossen, das kommunale Tafelsilber wird veräußert³ und neue innovative Abgaben wie die „Sexsteuer“ eingeführt.⁴

¹ Die deutschen Kommunen erfüllen die Aufgaben der öffentlichen Hand ergänzend zum Bund und den 16 Bundesländern. Das föderale System Deutschlands gliedert sich auf der niedrigsten Ebene in über 12 500 Gemeinden, die in etwa 450 Kreisen organisiert sind. In dieser Studie werden unter dem Begriff „Kommune“ sowohl kreisfreie Städte, Landkreise als auch Gemeinden zusammengefasst.

² Vgl. Junkernheinrich, M., Micosatt, G. (2008): Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008 – ein Ländervergleich. Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-86E607AFE7B651F1/bst/xcms_bst_dms_26507_26508_2.pdf.

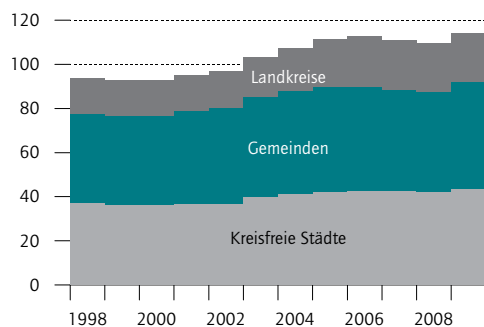
³ Ein Beispiel für die Veräußerung von Tafelsilber ist der Verkauf der Dresdner Wohnungsbaugesellschaft. Für annähernd eine Milliarde Euro hat die Stadt Dresden 2006 den gesamten Bestand an städtischen Wohnungen an eine amerikanische Investorengruppe verkauft und damit den städtischen Haushalt saniert.

⁴ Unter anderem haben die Städte Köln, Bonn, Dortmund und Oberhausen Schlagzeilen mit der Einführung der Sexsteuer gemacht. Dabei müssen Prostituierte eine Pauschalsteuer für ihre Dienstleistungen an die Kommunen abführen.

Abbildung 1

Kommunale Verschuldung im Betrachtungszeitraum 1998 bis 2009

In Milliarden Euro



Quelle: Berechnungen des DIW Berlin auf Grundlage der Schuldenstatistik der statistischen Ämter der Länder.

© DIW Berlin 2013

Die nominale Verschuldung der Kommunen hat im Betrachtungszeitraum um etwa 23 Prozent zugenommen.

Es ist klar, dass sich die Kommunen zur Finanzierung ihrer Aufgaben auch dem Instrument der Verschuldung bedienen. Etwa 133 Milliarden Euro Schulden belasten die Haushalte deutscher Kommunen (Stand 31.12.2012). Diese Belastungen entsprechen beispielsweise in etwa einem Drittel der Gesamtschulden Griechenlands (355 Milliarden Euro im Jahr 2011). Auch im Verhältnis zur Gesamtbelastung des Bundes (etwa 1290 Milliarden Euro im Jahr 2012)⁵ beträgt die kommunale Schuldenlast knapp über zehn Prozent.

Die Höhe der Verschuldung

Zwischen 1998 und 2009 ist die kommunale Schuldenlast nach der offiziellen Schuldenstatistik nominal von 94 Milliarden Euro im Jahr 1998 auf 114 Milliarden Euro im Jahr 2009 gestiegen – ein Zuwachs von 23 Prozent (Abbildung 1). Im gleichen Zeitraum sind die Bundes- und Landesschulden deutlich stärker angestiegen. Der Bund weist in diesem Zeitraum einen Schuldenanstieg von 39 Prozent auf, während sich in den Ländern die Verbindlichkeiten um 53 Prozent erhöht haben.⁶

Die Verschuldung unterscheidet sich deutlich zwischen kreisfreien Städten und dem ländlichen Raum (Gemein-

den plus Landkreise).⁷ Obwohl nur knapp über ein Viertel der Bevölkerung in kreisfreien Städten lebt, macht die Verschuldung dieser Ballungszentren mit 43,5 Milliarden Euro im Jahr 2009 etwa 38 Prozent der Schulden aus. Während der ländliche Raum durchschnittlich mit etwa 1100 Euro pro Kopf⁸ verschuldet ist, bringen es die kreisfreien Städte auf durchschnittlich fast 2000 Euro. Dies ist auch damit zu erklären, dass die kreisfreien Städte im Raumordnungskonzept zusätzliche Aufgaben für den ländlichen Raum übernehmen (Theater, Museen usw.). Der Anstieg der kommunalen Schuldenlast verteilt sich gleichmäßig auf kreisfreie Städte, Landkreise und Gemeinden.

Besonders auffällig in der Entwicklung der Schulden ist, dass es den Kommunen im Betrachtungszeitraum nicht gelingt, die Schuldenlast signifikant zu senken. In Folge der Krisenjahre 2001/2002 oder 2008/2009 ist ein Finanzierungsdefizit bei rückläufigen Einnahmen nachvollziehbar.⁹ Aber es erscheint beunruhigend, dass es den Kommunen auch in Zeiten der relativen Erholung (zum Beispiel 2005/2006) nicht gelingt, ihren Schuldenstand zu reduzieren.

Im internationalen Vergleich sind die kommunalen Belastungen in Deutschland nicht überdurchschnittlich hoch. So sind beispielsweise in Spanien ebenfalls um die sieben Prozent der Verschuldung auf kommunaler Ebene angesiedelt, etwa 735 Euro pro Kopf.¹⁰ Dagegen belaufen sich in der Schweiz die kommunalen Schulden im Vergleich zum eidgenössischen Bund auf etwa 30 Prozent, wenn auch auf einem niedrigeren absoluten Niveau.¹¹ In Italien standen die Regionen, Provinzen und Gemeinden im Juni 2011 mit etwa 113 Milliarden Euro („debito dei comuni“) in der Kreide; ein Betrag der in etwa 1850 Euro pro Kopf entspricht.

Die internationale Vergleichbarkeit der Schuldenstände ist aufgrund der unterschiedlichen föderalen Struktu-

⁷ Für den ländlichen Raum wurde die Verschuldung von kreisangehörigen Gemeinden und den jeweiligen Landkreisen addiert. Wenn es in dem jeweiligen Bundesland auch noch eine Ämterebene gab, wurden entsprechende Verschuldungsdaten dem jeweiligen Kreis zugeordnet.

⁸ Die Pro-Kopf-Darstellung ist in dieser Studie immer bezogen auf die gesamte Einwohnerzahl der Kommune beziehungsweise des Landes. Alle Schuldenstatistiken werden zudem immer in nominalen Werten angegeben.

⁹ Auf der Einnahmenseite der kommunalen Haushalte sind insbesondere die Steuereinnahmen stark konjunkturabhängig. So sind zum Beispiel Einnahmen durch die Gewerbesteuer (etwa 1/6 der Gesamteinnahmen) sehr prozyklisch und schlagen in den kommunalen Haushalten mit einer ein- bis zweijährigen Verzögerung durch. Damit fällt es Kommunen besonders nach großen Konjunkturkrisen schwer, ihre gleichbleibenden Ausgaben zu finanzieren.

¹⁰ 2009 hatte Spanien auf der kommunalen Ebene („corporaciones locales“), also den ca. 8100 kleinsten Verwaltungseinheiten, eine Schuldenlast von 34,7 Milliarden Euro. Das entspricht einer Verschuldung von 735 Euro pro Kopf auf kommunaler Ebene (Angaben der spanischen Nationalbank).

¹¹ Gemäß Angaben des Bundesamtes für Statistik der Schweiz.

⁵ Vgl. Scharfe, S. (2011): Schulden des öffentlichen Gesamthaushaltes am 31. Dezember 2010. Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, November 2011, 1117-1125.

⁶ Vgl. Statistisches Bundesamt (2012): Finanzen und Steuern: Schulden der öffentlichen Haushalte. Fachserie 14, Reihe 5.

ren eingeschränkt. Bei der Interpretation der Ergebnisse sollte deshalb die Aussagekraft nicht überbewertet werden. Es lässt sich festhalten, dass die Belastung der deutschen Kommunen, gemessen an ihren Aufgaben, im internationalen Durchschnitt nicht außergewöhnlich hoch ist.

Wer finanziert die öffentliche Verschuldung?

Der Bund finanziert seine Schulden fast ausschließlich über verschiedene Schuldverschreibungen (Abbildung 2). Dabei entfallen fast 90 Prozent der Schuldenlast auf Staatsanleihen, Bundesschatzanweisungen und Bundesobligationen.¹² Laut den Berichten der Bundesbank sind die Gläubiger des Bundes zur Hälfte Ausländer, zu fast einem Drittel inländische Kreditinstitute, und etwa ein Fünftel seiner Gesamtschulden schuldet der Bund anderen inländischen Gläubigern, die nicht zu den Kreditinstituten gezählt werden.¹³

Auch die deutschen Bundesländer finanzieren einen Teil ihrer Verschuldung durch Anleihen. Die Verschuldung der Länder gliedert sich zu etwa gleichen Teilen in Anleihen (Landesschatzanweisungen/Landesobligationen) und Kredite. Bisher sind die Länder für ihre jeweiligen Landesanleihen formal allein haftbar. Dies könnte sich in einigen Monaten ändern. Bund und Länder planen noch für dieses Jahr die Ausgabe von gemeinsamen Anleihen, die es den Ländern erlauben, sich gesichert durch den Bund eventuell günstiger zu finanzieren.¹⁴

Anders als Bund und Länder finanzieren sich die deutschen Kommunen hauptsächlich über Kredite.¹⁵ Das wirft die Frage auf, wer die Kreditgeber von Kreisen, Städten und Gemeinden sind. Die Verschuldung der Kommunen wird zu einem Großteil (62 Prozent) mit regulären Krediten finanziert. Dazu kommen sechs Prozent Schulden bei Institutionen der öffentlichen Hand und etwa 32 Prozent in Form von sogenannten Kassenkrediten (auch bezeichnet als Kassenverstärkungskredite oder Liquiditätskredite). Während Kassenkredite bei Bund und Ländern

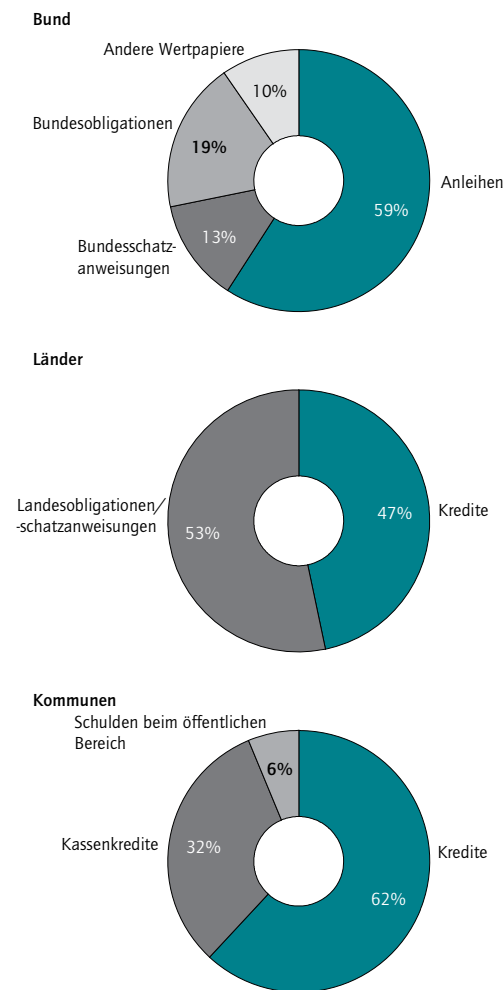
de facto irrelevant sind, greifen Kommunen außergewöhnlich oft zu diesem Mittel der Verschuldung.

Das Problem steigender Verschuldung in Form von Kassenkrediten...

Kassenkredite sind ein besonderes Phänomen kommunaler Verschuldung. Ursprünglich sind die Kassenkredite als Mittel zur Zwischenfinanzierung in Anspruch genommen worden. Ein Kassenkredit funktioniert, ähnlich dem Dispositionskredit bei Privatpersonen, als Kreditlinie bei einer Bank. Kommunen sollten mit diesen Kassenkrediten lediglich unterjährige Zahlungsschwankun-

Abbildung 2

Vergleich der Struktur der Schulden von Bund, Ländern und Kommunen im Jahr 2011



Quelle: Berechnungen des DIW Berlin auf Grundlage der Schuldendaten der statistischen Ämter der Länder und Daten von Destatis Fachserie 14, Reihe 5.

© DIW Berlin 2013

Bund, Länder und Kommunen unterscheiden sich insbesondere im Hinblick auf die Verteilung ihrer Schulden auf Anleihen und Kredite.

¹² Bei Staatsanleihen, Bundesschatzanweisungen und Bundesobligationen handelt es sich jeweils um spezielle Formen von Schuldverschreibungen, die sich vor allem in der Fristigkeit, aber auch in der Handelbarkeit unterscheiden.

¹³ Gemäß Angaben der Deutschen Bundesbank.

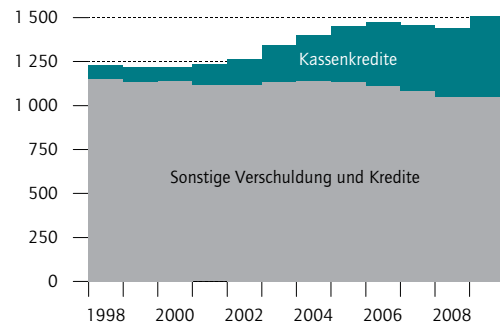
¹⁴ Siehe „Der Spiegel“ (Ausgabe vom 20.11.2012): „Bund-Länder-Anleihen: Deutschland-Bonds sollen 2013 kommen“. Allerdings ist die Einführung keineswegs abschließend beschlossen. Siehe Handelsblatt (Ausgabe vom 08.01.2013): „Deutschland-Bonds droht das Aus schon vor dem Start“.

¹⁵ In einer älteren Version dieses Wochenberichts stand an dieser Stelle, dass Kommunen in Deutschland nicht berechtigt seien Anleihen auszugeben. Diese Aussage ist falsch. Für den Hinweis zur Richtigstellung, bedanken wir uns bei Herrn Stefan Friedrich (Geschäftsführer der Kandler Gruppe GmbH). Tatsächlich sind in den Daten für einige Städte Anleihen ausgezeichnet (zum Beispiel Stuttgart, München, Hannover). Während der Gesamtanteil in keinem Jahr mehr als ein Prozent ausmacht, sind Anleihefinanzierungen demnach Teil der Schuldenportfolios.

Abbildung 3

Kommunale Schulden und der Anteil der Kassenkredite

In Euro pro Kopf



Quelle: Berechnungen des DIW Berlin auf Grundlage der Schuldendaten der statistischen Ämter der Länder.

© DIW Berlin 2013

Der Anteil der Kassenkredite stieg zwischen 1999 und 2009 auf das Sechsfache.

gen ausgleichen, wenn zum Beispiel Personalausgaben monatlich zu tätigen waren, die Steuereinnahmen aber erst zum Ende des Jahres verbucht werden konnten. Diese Idealvorstellung ist lange überholt.

Die Kassenkredite stellen inzwischen eher eine dauerhafte Lösung der Finanzierung vieler Verwaltungsaufgaben dar. Die Kommunen sehen sich gezwungen, Diskrepanzen zwischen Einnahmen und Ausgaben im Verwaltungshaushalt langfristig mit Kassenkrediten auszugleichen.

Der Anstieg der Kassenkredite (Abbildung 3) liefert eine Erklärung für den deutlichen Anstieg der gesamten kommunalen Schulden zwischen 1998 und 2009. Über diesen Zeitraum ist die Inanspruchnahme von Kassenkrediten von durchschnittlich 77 Euro pro Kopf 1998 auf 457 Euro im Jahr 2009 gestiegen. Die Kassenkredite haben sich etwa versechsfacht. Abgesehen von diesem starken Anstieg der Kassenkredite ist die sonstige Verschuldung in den Kernhaushalten über diesen Zeitraum hingegen relativ konstant geblieben.

...ein Problem steigenden Risikos

Lässt sich aufgrund des Anstiegs der Kassenkredite auch ein gesteigertes Risikopotential ableiten? Ja, das Risikopotential durch Kassenkredite muss in mindestens drei Dimensionen als gesteigert betrachtet werden.¹⁶ Erstens sind Kassenkredite ihrer Natur nach kurzfristige

Kreditvereinbarungen, anders als zum Beispiel langfristige Kreditverträge für Investitionsvorhaben. Wie erwähnt waren Kassenkredite lediglich zum Ausgleich von unterjährigen Schwankungen in der Haushaltskasse gedacht. Viele Kommunen arbeiten mit ihren Hausbanken jahrelang zusammen und verstehen die Kassenkreditlinie als langfristige Vereinbarung. Es bleibt zu befürchten, dass die Kreditinstitute bei Finanzmarktproblemen diese Vereinbarung aufkündigen und auf die kurzfristige Tilgung der Kassenkredite bestehen.

Zweitens sollte die Zinslast bei Kassenkrediten durchschnittlich höher ausfallen, und es ergibt sich durch die kurzfristige Laufzeit ein höheres Risiko in Form von Anpassungen bei den Zinssätzen.¹⁷ Und drittens stehen den Kassenkrediten, anders als der sonstigen Verschuldung, keine direkten Investitionsausgaben gegenüber. Kommunen müssen ihre Investitionsprojekte und die dafür vorgesehene Kreditaufnahme durch die jeweilige Kommunalaufsicht prüfen lassen. Kassenkredite hingegen werden diesbezüglich meist ungeprüft vergeben.¹⁸ Sie dienen nicht der Finanzierung konkreter Investitionsausgaben, sondern decken lediglich Finanzierungslücken in den Verwaltungshaushalten.

Die Gläubigerstruktur der kommunalen Schulden

Aus den Daten der amtlichen Schuldenstatistik der kommunalen Haushalte kann neben der Höhe der Gesamtverschuldung und der Kassenkredite auch ein Überblick über die Gläubigerstruktur der kommunalen Schulden gewonnen werden (Kasten). Darin wird die Aufteilung der Schulden der kommunalen Vermögenshaushalte (ohne Kassenkredite) auf inländische Kreditinstitute, Landesbanken, Sparkassen und sonstige Kreditgeber dargestellt.

Die Gläubigerstruktur der Kommunen hat sich zwischen den Jahren 1999 und 2009 kaum verändert (Abbildung 4). In 2009 ist der größte Teil (38 Prozent) der

¹⁷ Leider werden in der amtlichen Schuldenstatistik keine gesonderten Zinszahlungen für Kassenkredite ausgewiesen. Damit bleibt die konkrete Zinslast unbeobachtet. Aus ökonomischer Sicht ist klar, dass sich die Geldgeber die zusätzliche Flexibilität der Kassenkredite über einen Zinsaufschlag vergüten lassen. Die Zinsen von Kassenkrediten sind zumeist variabel und orientieren sich beispielsweise an dem sogenannten EONIA Zinssatz (Euro Over Night Index Average). Siehe dazu DIE WELT, Ausgabe vom 11.11.12: „Deutschen Gemeinden droht gefährliche Zinsfälle“. Damit ist also davon auszugehen, dass sich die Zinsbelastungen aus Kassenkrediten de facto über Nacht ändern können. So schwankte der EONIA-Zinssatz etwa über den Beobachtungszeitraum zwischen einem und sechs Prozent.

¹⁸ Grundsätzlich unterliegen die Kommunen mit ihrer Verschuldung der jeweiligen Kommunalaufsicht des Landes. Obwohl es unterschiedliche Handhabungen in den verschiedenen Kommunalaufsichten der Länder gibt, sind Neuverschuldungen für Investitionsprojekte fast immer genehmigungspflichtig. Kassenkreditschulden dagegen unterliegen eben fast durchgängig keiner expliziten Genehmigungspflicht. Allerdings wäre es Aufgabe der Länder, die Kommunen auch bei Kassenkrediten genauerer Kontrolle zu unterziehen.

¹⁶ Vgl. Herrmann, K. (2011): Kommunale Kassenkredite – Missbrauchsgefahr und Reformvorschläge. Schriften Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, No. 108.

Kasten

Datenbasis zur Kommunalverschuldung

Für die Analyse der kommunalen Schulden ist die offizielle Schuldenstatistik des Forschungsdatenzentrums der Statistischen Ämter der Länder herangezogen worden.

Die Daten sind eine Kompletterhebung der Statistischen Ämter der Länder. Für die Jahre 1998 bis 2009 sind deutschlandweit alle Kommunen erfasst. Die Daten geben neben der nominalen Höhe der Gesamtverschuldung auch Auskunft über die gesamte Gläubigerstruktur und über die Fristigkeit der Schulden.

Die Schuldenstruktur teilt sich grundsätzlich in zwei große Blöcke auf: den Schulden am Kapitalmarkt und den Schulden bei öffentlichen Haushalten. Unter den Kapitalmarktschulden stellen die Schulden bei inländischen Kreditinstituten, bei Landesbanken und bei Sparkassen die größten Kategorien dar. Zu anderen Gläubigern der Kreditmarktschulden zählen unter anderem Versicherungen, die Bundesagentur für Arbeit, Sozialversicherungen und ausländische Kreditinstitute (auch in Fremdwährung).

Für die Schulden bei den öffentlichen Haushalten gliedern sich die Daten in Verpflichtungen beim Bund, beim Lastenausgleichsfonds, dem Sondervermögen des European Recovery Program (ERP), bei Ländern, Gemeinden, Zweckverbänden und Eigenbetrieben.

Die Daten bieten verschiedene Informationen, mit denen Rückschlüsse auf die Fristigkeit von Schulden gezogen werden können. Zum einen werden Kassenverstärkungskredite gesondert ausgewiesen. Diese Kassenkredite sind, ähnlich wie Dispo-Kredite für Privathaushalte, eigentlich nur zur kurzfristigen Überbrückung von Zahlungsdisparitäten gedacht. Allerdings nutzen viele Kommunen diese Schuldenart inzwischen als Dauerlösung gegen ihre Zahlungsschwierigkeiten.

Zusätzlich zu den Kassenverstärkungskrediten wird für die komplette Neuverschuldung eines Jahres auch die Fristigkeit der Kreditverträge ausgewiesen. Unterteilt

wird hierbei in die Kategorien: Laufzeit von bis zu einem Jahr, Laufzeit zwischen einem und fünf Jahren sowie Laufzeit über fünf Jahren.¹

Als Maßzahlen werden alle relevanten Schuldenindikatoren pro Kopf ausgewiesen. Dabei wird berücksichtigt, dass sich die kommunalen Schulden pro Kopf für einen Bürger in einer kreisangehörigen Gemeinde aus den Schulden des Landkreises, des Amtes und der Gemeinde berechnen. Handelt es sich um eine kreisfreie Stadt, fallen die verschiedenen Ebenen entsprechend zusammen, und es wird nur der Schuldenstand der Stadt zur Berechnung herangezogen. Um die Pro-Kopf-Zahlen ausweisen zu können, wurden zusätzlich die Daten der Bevölkerungsstatistik verwendet.

Es ist wichtig, auch die Einschränkungen des Datensatzes zu verstehen. Bei den hier verwendeten Schuldendaten handelt es sich lediglich um die Verschuldung der kommunalen Kernhaushalte, unbeachtet bleibt die Verschuldung von kommunalen Eigenbetrieben oder sonstigen Einrichtungen unter kommunaler Aufsicht (zum Beispiel Fonds). Auch Bürgschaften und andere Garantien, die die Kommunen übernehmen, stellen eine schuldenartige Verpflichtung dar, bleiben hier unbeachtet. Es sei erwähnt, dass diese anderen Arten der kommunalen Verschuldung nicht unerheblich sind, in einigen Bundesländern machen sie mehr als die Hälfte der Verschuldung aus.² Um zu einer ganzheitlichen Betrachtung der kommunalen Schuldensituation zu kommen, wären einerseits zusätzliche Daten notwendig. Andererseits fehlt es für eine solche Betrachtung an einer klar definierten Abgrenzung: Inwiefern kann die Kommune die Verschuldung in kommunalen Dienstleistungsbetrieben tatsächlich steuern? In welchen Fällen und in welcher Form sollten Bürgschaften den Verschuldungszahlen zugeschlagen werden?

¹ Vgl. Dokumentation des Forschungsdatenzentrums zu „Jährlichen Schulden der Gemeinden“ (EVAS: 71327), Stand 14. 02. 2011.

² Siehe Junkernheinrich, M., Micosatt, G. (2008), a. a. O.

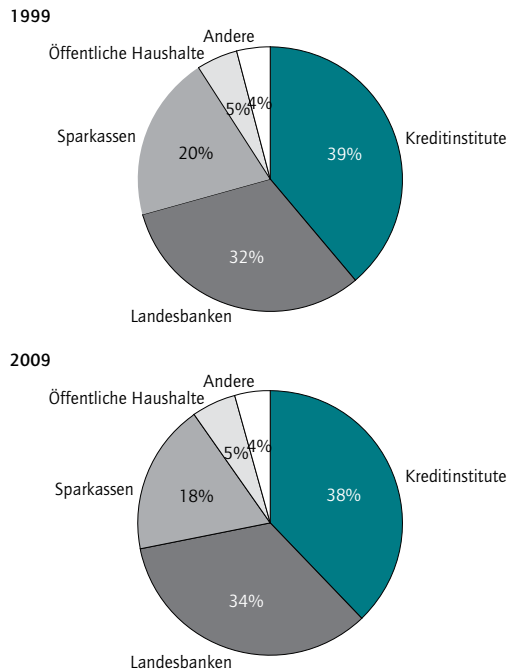
Schulden bei inländischen Kreditinstituten aufgenommen worden. Dazu kommen etwa ein Drittel der Verschuldung bei Landesbanken und nochmal ein Fünftel bei den lokalen Sparkassen. Lediglich fünf Prozent der Belastungen wurden bei anderen öffentlichen Haushalten (zum Beispiel bei Bund, Ländern oder dem Lastenausgleichsfonds) in Anspruch genommen.

Die Stabilität in der Struktur ist ein positives Zeichen. Offensichtlich sind die bisherigen Geldgeber bereit,

den steigenden Bedarf an Krediten der deutschen Kommunen weiterhin zu finanzieren. Ein Finanzierungsanteil von nur etwa vier Prozent entspringt anderen Finanzierungsquellen, zu denen auch ausländische Geldgeber mit Krediten zum Teil in Fremdwährung gehören. Dieser geringe Anteil bleibt im Zeitverlauf für die deutschen Kommunen ebenfalls stabil. Bislang sind die Kommunen nicht gezwungen, sich anderweitig nach Finanzierungsmodellen umzuschauen.

Abbildung 4

Gläubigerstruktur der kommunalen Schulden 1999 und 2009 (ohne Kassenkredite)



Quelle: Berechnungen des DIW Berlin auf Grundlage der Schuldendaten der statistischen Ämter der Länder.

© DIW Berlin 2013

Die Struktur der Gläubiger der deutschen Kommunen bleibt im Zeitverlauf konstant.

Kommunale Schulden werden zunehmend kurzfristig fällig

Neben der Gläubigerstruktur lohnt sich ein Blick auf die Struktur der Laufzeiten bei den kommunalen Schulden. Die Daten der amtlichen Schuldenstatistik geben Auskunft über die Fristigkeiten der Schulden der Vermögenshaushalte (ohne Kassenkredite).¹⁹ Die Verteilung der Laufzeiten bei neu aufgenommenen Krediten in den Jahren 1999, 2004 und 2009 zeigt, dass 1999 nur zu drei Prozent Schulden mit einer Laufzeit von unter einem Jahr und zu fünf Prozent Schulden mit Laufzeiten zwischen einem und fünf Jahren aufgenommen wurden (Abbildung 5). Über 90 Prozent der Neuverschuldung blieben langfristig (über fünf Jahre Finanzierungszeitraum) finanziert. Bis zum Jahr 2009 hat sich diese Situation dramatisch verändert. In 2009 sind über 20 Prozent der Kreditverträge mit einer Laufzeit von unter einem Jahr abgeschlossen worden. Insgesamt sind sogar etwa ein Viertel der Schulden innerhalb von nur fünf Jahren zurückzuzahlen.

Die Struktur der Neuverschuldung verändert die Gewichtung der Laufzeiten im Gesamtbestand der Schulden. Waren im Jahr 1999 nur etwa ein Fünftel aller Schulden am Kreditmarkt unter fünf Jahren fällig, ist es inzwischen bereits ein Viertel, der Anteil der kurzfristigen Schulden ist innerhalb von nur zehn Jahren um fünf Prozentpunkte gestiegen.

Damit zeigt sich unabhängig von Kassenkrediten ein deutlich gesteigertes Risikopotential bei den Laufzeiten der kommunalen Verschuldung. Durch den gestiegenen Bestand an kurzfristigen Krediten müssen die Kommunen in Zukunft einen immer größeren Teil ihrer Schulden im jeweiligen Jahr umschulden, und dieser gesteigerte Bedarf muss am Kapitalmarkt gedeckt werden. Allgemein entsteht durch die verkürzten Laufzeiten eine erhöhte Planungsunsicherheit. Darüber hinaus steigen die Risiken, durch Zinsänderungen weiter in Finanznot zu geraten.

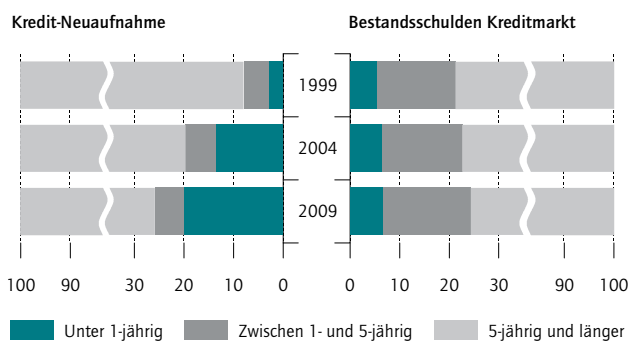
Große regionale Unterschiede

Höhe und Struktur der Schulden zeigen über die Bundesländer große regionale Unterschiede. In der Darstellung sind die Durchschnittswerte für alle deutschen Kommunen ausgewiesen (Tabelle 1). Diese Daten zeigen den allgemeinen Trend der einzelnen Flächenländer für die Jahre 1999 und 2009.²⁰

Abbildung 5

Entwicklung der Laufzeiten bei Neuverschuldung und Bestandsschulden im Zeitverlauf

In Prozent



Quelle: Berechnungen des DIW Berlin auf Grundlage der Schuldendaten der statistischen Ämter der Länder.

© DIW Berlin 2013

Die Laufzeiten bei der Neuverschuldung haben sich im Betrachtungszeitraum enorm verkürzt. In den Bestandsschulden schlägt sich diese Entwicklung nur langsam nieder.

¹⁹ Da Kassenkredite per Definition keine festgeschriebene Laufzeit haben, bleiben sie in dieser Analysis der Fristigkeiten unbeachtet.

²⁰ Da es sich mit Bremen, Hamburg und Berlin um Stadtstaaten handelt, in denen es keine typische kommunale Struktur gibt, bleiben diese hier unbeachtet.

Tabelle 1

Kommunale Verschuldung im Vergleich der Bundesländer

	Jahr	Einwohner in Millionen	Anzahl der Kommunen	Kommunale Verschuldung (inklusive Kassenkredite)	Verschuldung des Bundeslandes
				In Euro pro Kopf	
Schleswig-Holstein	1999	2,78	1 260	1 008	5 430
	2009	2,83	1 213	1 113	8 983
Niedersachsen	1999	7,90	1 211	1 116	4 244
	2009	7,93	1 200	1 530	6 477
Nordrhein-Westfalen	1999	18,00	427	1 488	4 160
	2009	17,87	427	2 220	6 822
Hessen	1999	6,05	445	1 636	3 516
	2009	6,06	447	2 153	5 513
Rheinland-Pfalz	1999	4,03	2 493	1 181	4 444
	2009	4,01	2 493	2 386	7 080
Baden-Württemberg	1999	10,48	1 111	759	2 732
	2009	10,74	1 137	564	5 249
Bayern	1999	12,15	2 127	1 080	1 508
	2009	12,51	2 127	1 106	2 206
Saarland	1999	1,07	58	1 423	5 930
	2009	1,02	58	2 337	10 330
Brandenburg	1999	2,60	1 655	725	4 618
	2009	2,51	486	865	6 930
Mecklenburg-Vorpommern	1999	1,79	1 026	1 235	3 959
	2009	1,65	907	1 536	5 979
Sachsen	1999	4,46	580	1 266	2 196
	2009	4,17	507	834	1 649
Sachsen-Anhalt	1999	2,65	1 457	1 246	4 798
	2009	2,36	902	1 607	8 368
Thüringen	1999	2,45	1 138	1 257	4 121
	2009	2,25	1 053	1 086	6 959

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin auf Grundlage der Schuldendaten der statistischen Ämter der Länder.

© DIW Berlin 2013

Der Anstieg der kommunalen Schulden ist in den verschiedenen Bundesländern unterschiedlich stark ausgeprägt. Generell korreliert die Verschuldung des Bundeslandes stark mit der kommunalen Verschuldung.

2009 war Rheinland-Pfalz der Spitzenreiter bei der kommunalen Verschuldung mit durchschnittlich 2 386 Euro pro Kopf. Hier hat sich der kommunale Schuldenstand in nur zehn Jahren verdoppelt. Gefolgt wird Rheinland-Pfalz vom Saarland (2 337 Euro) und Nordrhein-Westfalen (2 220 Euro). In Ostdeutschland stehen Sachsen-Anhalt (1 607 Euro) und Mecklenburg-Vorpommern (1 536 Euro) an der Spitze der Kommunal-Schuldner. Der Vergleich von kommunaler Verschuldung und der Verschuldung auf Landesebene zeigt zudem, dass die Pro-Kopf-Schuldenstände beider Ebenen stark korrelieren. Auch bei der Verschuldung der Landeshaushalte liegen das Saarland, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt vorn. Die niedrigsten Schuldenberge weisen die Kommunen in Baden-Württemberg (564 Euro), Sachsen (834 Euro) und Brandenburg

(865 Euro) auf. Baden-Württemberg und Sachsen sind mit Thüringen die einzigen Flächenländer, die im Betrachtungszeitraum ihre kommunalen Schuldenstände gesenkt haben.

Die sinkenden Bevölkerungszahlen verdeutlichen, dass einige Länder, insbesondere in Ostdeutschland, aber auch Nordrhein-Westfalen und das Saarland, zudem unter einem demographischen Problem leiden. Die Schulden werden auf immer weniger Köpfe verteilt.

Des Weiteren wird die Schuldenstruktur in den Flächenländern analysiert (Tabelle 2). Dabei werden auf Bundeslandebene die Pro-Kopf-Verschuldung in Form von Kassenkrediten, der Anteil von Schulden bei Landes-

Tabelle 2

Struktur der kommunalen Verschuldung in den Bundesländern

	Jahr	Kassenkredite in Euro pro Kopf	Anteil der Kommunen mit Kassenkrediten	Anteil der Schulden bei Landesbanken	Anteil der Schulden bei Sparkassen	Fristigkeit der Neuverschuldung unter 1 Jahr	Fristigkeit der Neuverschuldung zwischen 1 und 5 Jahren
			In Prozent			In Prozent	
Schleswig-Holstein	1999	12	0,9	30,4	15,8	2,2	4,7
	2009	183	2,6	18,6	11,4	18,0	4,2
Niedersachsen	1999	17	16,2	41,0	23,4	1,0	2,0
	2009	572	26,3	33,7	19,7	19,3	2,2
Nordrhein-Westfalen	1999	120	21,5	32,9	20,3	1,8	1,5
	2009	965	49,6	40,6	15,4	24,9	5,0
Hessen	1999	137	11,2	39,8	16,8	6,2	1,3
	2009	618	45,2	35,6	10,6	7,7	0,9
Rheinland-Pfalz	1999	145	1,9	36,6	19,4	2,6	4,8
	2009	1 153	6,2	29,0	19,7	8,9	6,3
Baden-Württemberg	1999	18	8,2	39,2	12,9	2,4	1,0
	2009	14	9,0	36,6	14,7	7,2	3,1
Bayern	1999	17	6,7	15,5	28,7	3,8	13,0
	2009	16	6,2	26,9	25,5	34,4	12,0
Saarland	1999	418	56,9	40,8	25,2	0,8	1,4
	2009	1 354	87,9	48,3	20,7	0,0	3,6
Brandenburg	1999	50	10,1	27,2	14,4	0,6	2,4
	2009	246	10,7	28,5	13,5	2,2	1,7
Mecklenburg-Vorpommern	1999	14	4,4	22,3	18,9	2,0	3,2
	2009	293	5,2	24,2	12,1	11,1	2,5
Sachsen	1999	28	26,2	30,1	15,4	4,8	5,7
	2009	15	9,9	25,3	28,9	6,9	10,0
Sachsen-Anhalt	1999	20	11,3	27,9	26,4	2,7	23,5
	2009	417	31,6	43,8	35,4	11,9	6,5
Thüringen	1999	15	9,9	33,0	14,4	4,1	5,7
	2009	44	10,4	36,4	20,1	1,0	4,6

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin auf Grundlage der Schuldendaten der statistischen Ämter der Länder.

© DIW Berlin 2013

Die Struktur der Schulden weist über die Jahre und in den verschiedenen Dimensionen ganz unterschiedliche Entwicklungen je Bundesland aus.

banken beziehungsweise Sparkassen und die Laufzeiten der Neuverschuldung verglichen.

Bei den Kassenkrediten zeigt sich für einige Bundesländer ein dramatisches Bild. Im Saarland sind mit 1 354 Euro pro Kopf fast 60 Prozent aller Schulden über Kassenkredite finanziert, in Rheinland-Pfalz ist es mit 1 153 Euro noch fast die Hälfte. Dagegen haben die Kommunen im Süden der Nation, wie Baden-Württemberg und Bayern, sowie im Osten Sachsen de facto keine Verschuldung mit Kassenkrediten.

Überraschend zeigt sich, dass jeweils nur ein relativ kleiner Anteil an Kommunen in den Ländern Kassenkredite in Anspruch nimmt. In Niedersachsen zum Beispiel werden zwar über ein Drittel der Schulden derart

finanziert, aber nur ein Viertel der Kommunen nehmen Kassenkredite in Anspruch. Dieser Vergleich deutet an, dass sich die regionalen Unterschiede nicht nur über die Bundesländer verteilen, sondern auch innerhalb bestimmter Bundesländer die Kommunen ganz unterschiedlich dastehen.

Die Struktur der Schulden mit den Anteilen bei Landesbanken und Sparkassen zeigt weitere relevante Unterschiede zwischen den Bundesländern.²¹ Wäh-

²¹ Wie gezeigt wurde, ist allein der Anstieg der Kassenkredite für große Verschiebungen in der Struktur der Schulden verantwortlich. Um das Bild über die Jahre hier nicht unnötig zu verzerren, sind die Anteile von Landesbanken und Sparkassen nur auf die sonstigen Schulden (ohne Kassenkredite) gerechnet worden.

rend im Saarland 2009 fast 50 Prozent der Schulden bei Landesbanken aufgenommen wurden, sind es in Schleswig-Holstein nur etwa 19 Prozent. Eine ähnliche Spanne ergibt sich bei dem Anteil der Sparkassen, die in Hessen knapp elf Prozent der kommunalen Schulden finanzieren, in Sachsen-Anhalt dagegen mehr als 35 Prozent.

Bezüglich der Entwicklung bei den Laufzeiten zeigt sich wieder ein Trend zu kurzfristigen Laufzeiten der kommunalen Verschuldung. Besonders stark gestiegen ist der Anteil der unter 1-jährigen Laufzeiten in Schleswig-Holstein (auf 18 Prozent 2009), Niedersachsen (19 Prozent), Nordrhein-Westfalen (25 Prozent) und überraschenderweise auch in Bayern (34 Prozent). Besonders das bevölkerungsreiche Nordrhein-Westfalen und Bayern steigern den Bundesdurchschnitt durch ihre Werte der kurzfristigen Verschuldung.

Weitere Risikofaktoren

Es sei angemerkt, dass sich diese Analyse auf die in der offiziellen Schuldenstatistik ausgewiesenen Schuldenbelastungen der kommunalen Kernhaushalte beschränkt. Schulden in öffentlichen kommunalen Eigenbetrieben, Fonds oder anderen Einrichtungen müssen leider unbeachtet bleiben. Daraus ergeben sich zwei Probleme. Zum einen kann die Analyse die Risikofaktoren der kommunalen Verschuldung nur in Teilen aufzeigen. Die Gesamtbelastung der Kommunen ist nicht ersichtlich. Zum anderen ist es möglich, dass die Kommunen das Ausmaß der Verschuldung in den Kernhaushalten bewusst beschönigen, indem sie Schulden der Kernhaushalte auf die Unternehmungen der öffentlichen Hand auslagern.

Zusätzliche Risikofaktoren ergeben sich durch kommunale Bürgschaften und andere implizite Verpflichtungen. So sind beispielsweise auch Private-Public-Partnership-Projekte, in denen sich Kommunen an private Partner mit langfristigen Zahlungsverpflichtungen binden, als implizite Schuldenbelastungen zu verstehen. Diese Faktoren bleiben aufgrund der Datenlage unberücksichtigt.

Ronny Freier ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Staat am DIW Berlin | rfreier@diw.de

Fazit

Neben den Schulden von Bund und Ländern haben auch die Belastungen der deutschen Kommunen im Zeitraum 1998 bis 2009 stetig zugenommen. Zwar ist der Anstieg der Schulden in Bund und Ländern noch höher ausgefallen, und auch international steht der Schuldenstand deutscher Kommunen noch relativ günstig da, doch die Pro-Kopf-Verschuldung der Kommunen ist zwischen 1998 und 2009 um 25 Prozent gestiegen.

Die Struktur der Schulden zeigt die besonderen Risikofaktoren der kommunalen Belastungen. Der Anstieg des kommunalen Schuldenbergs ist fast ausschließlich auf zusätzliche Kassenkredite zurückzuführen. Diese Kassenkredite bilden nicht nur im Hinblick auf ihre mithin kurzen Laufzeiten und der damit verbundenen Zinsrisiken ein Problem. Sie sind zudem nicht mit entsprechenden Investitionsausgaben verknüpft, sondern dienen lediglich der Finanzierung von Defiziten in den Verwaltungsausgaben der Kommunen. Des Weiteren haben sich die Laufzeiten der sonstigen Schulden stark verkürzt. Diese Entwicklung muss langfristig dazu führen, dass sich die deutschen Kommunen jedes Jahr mehr Geld auf dem Kreditmarkt leihen müssen.

Ein Blick in die einzelnen Flächenländer offenbart deutliche regionale Unterschiede. Während die Situation in einigen Bundesländern überschaubar ist (Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen), muss sie in anderen Ländern (Rheinland-Pfalz, Saarland und Nordrhein-Westfalen) als dramatisch angesehen werden. Auch hier zeigen sich die Risikofaktoren nicht nur in der Höhe der Verschuldung, sondern auch in der Struktur der Schuldenlast.

Wirtschaftspolitisch sind bei den kommunalen Schulden vor allem die Aufsichtsbehörden der Länder gefragt. Die jeweiligen Kommunalaufsichten haben bereits weitreichende Möglichkeiten, kommunale Schulden zu überwachen. Diese Studie zeigt, dass neben der Höhe der Schulden auch die Form und Struktur der Verschuldung in die Aufsichtspflicht eingeschlossen werden sollte, um möglichen Risikopotentialen vorzubeugen (hier speziell die dramatische Entwicklung bei den Kassenkrediten).

Verena Grass ist Doktorandin am DIW Berlin | vgrass@diw.de

LOCAL GOVERNMENT DEBT IN GERMANY: UNDERSTANDING THE STRUCTURE—ASSESSING THE RISKS

Abstract: Everyone is talking about public debt. Europe's economic and financial crisis is, not least, a crisis of sovereign and local government debt. In Germany, along with national and regional government debt, local authorities' obligations are also coming under the spotlight again.

JEL: H63, H74

Keywords: Germany, municipal debt

Using comprehensive data records, this study analyzes the debt structure of local German authorities from 1998 to 2009. In addition to the risk of rising local government debt, the rapid increase in short-term lending and the terms of local government debt also show an increased risk potential.



DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung e.V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
T +49 30 897 89 -0
F +49 30 897 89 -200
www.diw.de
80. Jahrgang

Herausgeber

Prof. Dr. Pio Baake
Prof. Dr. Tomaso Duso
Dr. Ferdinand Fichtner
Marcel Fratzscher, Ph.D.
Prof. Dr. Peter Haan
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Karsten Neuhoff, Ph.D.
Prof. Dr. Jürgen Schupp
Prof. Dr. C. Katharina Spieß
Prof. Dr. Gert G. Wagner

Chefredaktion

Sabine Fiedler
Dr. Kurt Geppert

Redaktion

Renate Bogdanovic
Sebastian Kollmann
Dr. Richard Ochmann
Dr. WolfPeter Schill

Lektorat

Dr. Stefan Bach
Jens Kolbe

Textdokumentation

Lana Stille

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49-30-89789-249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805 - 19 88 88, 14 Cent./min.
ISSN 0012-1304

Gestaltung

Edenspiekermann

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit Quellen-
angabe und unter Zusendung eines
Belegexemplars an die Serviceabteilung
Kommunikation des DIW Berlin
(kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.