

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

Problemstellung

Seit den 1980er Jahren werden auch im kommunalen Bereich öffentliche Aufgaben zunehmend nicht mehr unmittelbar von den öffentlichen Kernhaushalten selbst, sondern durch ausgelagerte Einheiten wie beispielsweise durch Eigenbetriebe oder öffentliche Unternehmen in einer privaten Rechtsform ausgeübt. In der deutschen amtlichen Statistik werden diese als *Fonds, Einrichtungen und Unternehmen*, kurz FEU, bezeichnet. Beispiele wären kommunale Entsorgungsunternehmen in der Rechtsform einer GmbH oder kommunale Gebäudewirtschaftsbetriebe. Für die Finanzstatistiken stellen diese Auslagerungen ein Problem dar, denn faktisch werden die Finanzvolumina nicht mehr im unmittelbaren Haushalt der Gebietskörperschaften (Kernhaushalt) nachgewiesen, sondern im Rechnungswesen der ausgelagerten Einheiten. Man spricht von einer Fragmentierung der öffentlichen Haushalte. Für die Finanzstatistik ergibt sich so ein Problem der Vergleichbarkeit. Finanzdaten einer Kommune A, die umfangreiche Ausgliederungen vorgenommen hat, sind nur eingeschränkt mit Daten einer Kommune B vergleichbar, die diese Aufgaben selber wahrnimmt und im Kernhaushalt nachweist.

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

In dem vorliegenden Beitrag sollen erste Ergebnisse einer Rechnung präsentiert werden, in der anhand des Datenmaterials aus der jährlichen Schuldenstatistik eine komplette Zurechnung der FEU-Daten zu den Daten der Kernhaushalte durchgeführt wurde. Dazu sollen in einem ersten Abschnitt die Begrifflichkeiten und die Methode dargelegt und dann einige zusammengefasste Ergebnisse vorgestellt werden. Darauf folgen einige Hinweise bezüg-

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

Fonds, Einrichtungen und Unternehmen in der Finanzstatistik

Fonds, Einrichtungen und Unternehmen im Sinne der Finanzstatistik können in vielfältigen Formen auftreten, beispielsweise als Eigenbetriebe, Eigengesellschaften, Zweckverbände, Sonderrechnungen oder Unternehmen in privater Rechtsform. Diese Einheiten werden von der Finanzstatistik seit dem Jahr 1993 erhoben und ausgewertet. Mit dem Stand 31. Dezember 2011 gehörten 1 179 FEU zum Berichtskreis des LSKN, davon wurden 1 011 der kommunalen Ebene zugerechnet. Die FEU in der Abgrenzung der deutschen Finanzstatistik unterscheiden sich beispielsweise von privatwirtschaftlichen Unternehmen dadurch, dass die Einheiten *öffentlich bestimmt* sind. Eine Einheit ist öffentlich bestimmt, wenn Kernhaushalte (Bund, Länder, Gemeinden, Gemeindeverbände oder auch Sozialversicherungen) mit mindestens 50 % des Stimmrechts oder des Nennkapitals unmittelbar oder mittelbar beteiligt sind (öffentliche Kontrolle). Neben der Definition Fonds, Einrichtungen und Unternehmen ist noch der Begriff der *Extrahaushalte* gebräuchlich. Als Extrahaushalt wird ein FEU bezeichnet, welcher nach der „Verordnung des Rates zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Gemeinschaft (ESVG)“ zum *Staatssektor* gehört. Für die Zuordnung der Einheiten in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zum Sektor Staat gilt neben dem Kriterium der öffentlichen Kontrolle auch das Kriterium der *öffentlichen Finanzierung*. Ob ein FEU öffentlich finanziert ist, entscheidet sich anhand des sogenannten *Eigenfinanzierungsgrades*, wobei unter die Eigenfinanzierung eigene Umsätze oder eigene Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen etc. gefasst werden. Wird also ein FEU zu mehr als 50 % durch die öffentliche Hand alimentiert, liegt der Eigenfinanzierungsgrad unter 50 %. Der FEU gehört somit zum Staatssektor und ist ein Extrahaushalt. Finanziert sich die öffentlich bestimmte Einheit hingegen zu mindestens 50 % durch eigene Umsätze, Gebühren etc. ist es zwar ein FEU im Sinne der deutschen Finanzstatistik,

* Der Autor dankt Herrn Heinrich Albers für wertvolle Anregungen und Hinweise.

aber kein Extrahaushalt im Sinne des Europäischen Systems der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Eine Ausnahme stellen die so genannten *Hilfsbetriebe des Staates* dar. Es handelt sich hierbei um Einheiten, deren Eigenfinanzierungsgrad größer als 50 % ist, deren Umsätze aber zu mehr als 80 % mit den Kernhaushalten getätigt werden. Diese werden dem Sektor Staat zugerechnet, obwohl die Finanzierung zu mehr als 50 % durch eigene Umsätze erfolgt.

Ein Beispiel für einen FEU, der keinen Extrahaushalt darstellt, wäre ein kommunales Abfallentsorgungsunternehmen, welches sich überwiegend durch Gebühren mit privaten Haushalten finanziert. Ein kommunaler Grünflächenbetrieb ohne eigene Einnahmen wäre ein FEU und ein Extrahaushalt. Eine kommunale Liegenschaftsgesellschaft, die sich ausschließlich durch Vermietung von Büroräumen an die Eignerkommune finanziert, wäre ein Hilfsbetrieb des Staates und ergo damit FEU und Extrahaushalt.

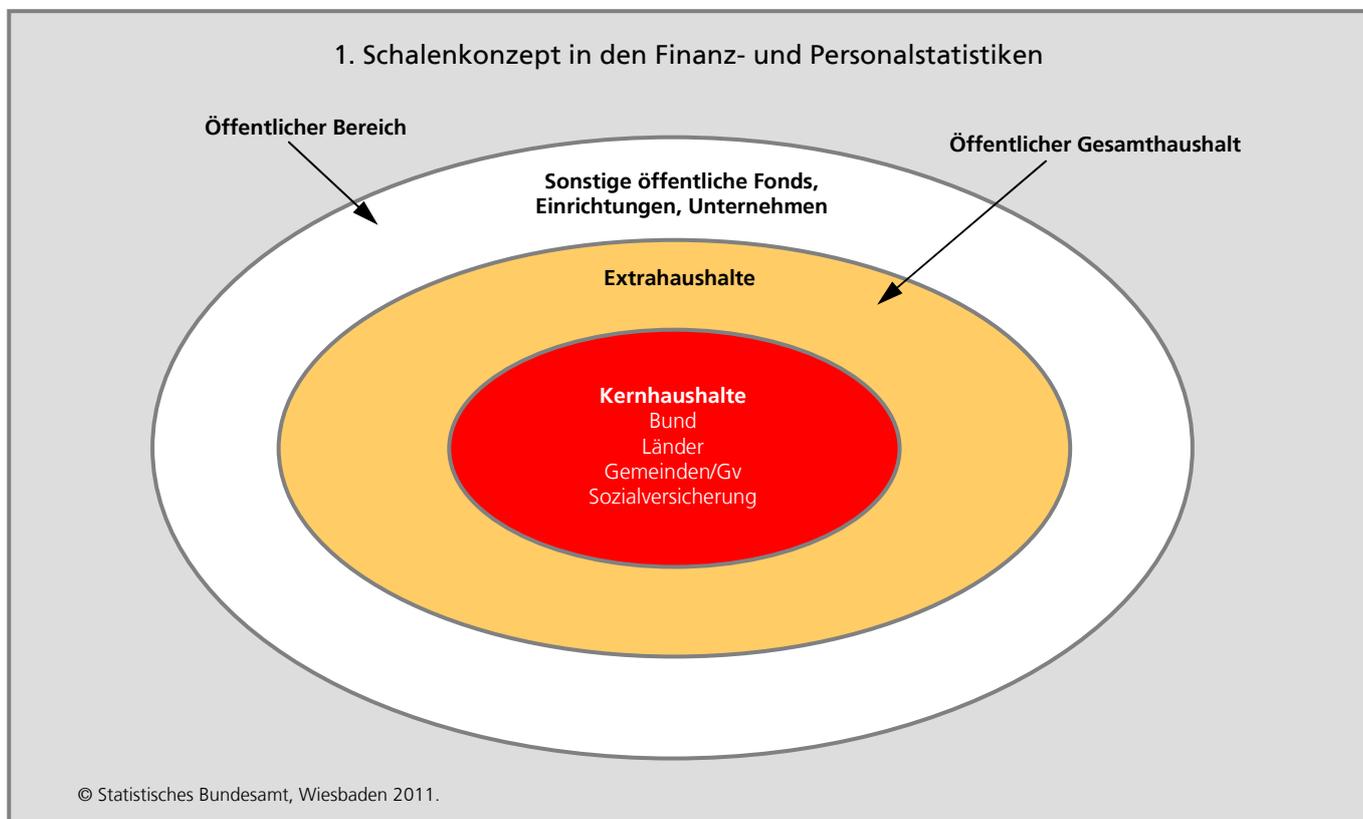
Abschließend lässt sich festhalten, dass ein Extrahaushalt immer ein FEU nach der Abgrenzung der deutschen Finanzstatistik ist, ein FEU jedoch nicht automatisch ein Extrahaushalt. FEU, die keine Extrahaushalte sind, werden im Folgenden als *sonstige Fonds, Einrichtungen und Unternehmen* bezeichnet. Basierend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

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

Auswertung von integrierten Schuldendaten nach dem Schalenkonzept

Zu diesem Textbeitrag gehört eine Tabelle, in der die Schulden der Kernhaushalte und die Schulden der Fonds, Einrichtungen und Unternehmen differenziert nach dem Schalenkonzept gemeindefarf gezeigt werden. Diese Tabelle kann aus dem Internetangebot des LSKN heruntergeladen werden und ist im Tabellenteil dieser Ausgabe abgedruckt¹⁾. Unter „gemeindefarf“ werden hier die so genannten Verwaltungseinheiten verstanden. Der Kreis der Verwaltungseinheiten setzt sich aus kreisfreien Städten, Einheitsgemeinden und Samtgemeindebereichen zusammen. Ein Samtgemeindebereich enthält die aggregierten Finanzdaten des Samtgemeindehaushaltes und der Haushalte der Mitgliedsgemeinden. Diese Darstellung wird gewählt, wenn die Daten der Samtgemeinde und/oder der Mitgliedsgemeinden in der Einzeldarstellung keine hinreichende Aussagekraft aufweisen. Im vorliegenden Fall der

1) Die Datei steht unter www.lskn.niedersachsen.de > Statistik > Themenbereiche > Finanzen, Steuern, Personal > Service, Downloads zur Verfügung.



Schuldendaten wurde auf eine einzelne Darstellung von Samtgemeinden und Mitgliedsgemeinden aus Gründen der Vergleichbarkeit verzichtet, weil die Schulden innerhalb der Samtgemeinden sehr uneinheitlich zentral bei der Samtgemeinde oder dezentral bei den Mitgliedsgemeinden verbucht werden. Die Tabelle enthält die Schuldendaten für alle drei Schalen des Schalenkonzeptes. Zusätzlich sind die Schulden der Extrahaushalte und der sonstigen FEU differenziert nach der Beteiligung des Kernhaushaltes in 100 %, 50 bis unter 100 % und unter 50 % differenziert. Unter dem benutzten Begriff „Schulden“ wurden in dieser Darstellung die Kassen- oder Liquiditätskredite sowie die Wertpapiersschulden und Kredite gegenüber dem nicht öffentlichen Bereich gefasst; Stand der Daten ist der 31. Dezember 2011.

Die Schuldendaten der Kernhaushalte und der FEU werden in diesem Beitrag in einer integrierten Darstellung abgebildet. Unter „Integration“ wird in diesem Beitrag die komplette Aufteilung der FEU-Schulden gemäß der Beteiligungsverhältnisse und anschließend die Zurechnung dieser Schulden zu den Kernhaushalten verstanden. Dabei wird in einem ersten Schritt eine Beteiligungsdatei aller in Deutschland ansässigen öffentlichen Unternehmen gebildet. Die Schwierigkeit besteht in der Auflösung der teilweise recht komplexen Beteiligungsverhältnisse über zahlreiche Stufen. Ein einfaches Beispiel soll dies verdeutlichen: Gemeinde A ist mit 25 % an FEU A beteiligt, welches wiederum 10 % der Anteile an FEU B hält. An FEU B wiederum ist der Landkreis B mit 25 % beteiligt. FEU A und FEU B haben eine gemeinsame Tochter FEU C, an der wiederum die Gemeinde A und der Landkreis B eine Minderheitsbeteiligung halten. Die Beteiligungsverhältnisse der Gesellschaften FEU A, B und C sind nun exakt unter Berücksichtigung der Zwischenstufen auf die ultimativen Eigner Gemeinde A und Landkreis B abzubilden. Die ermittelten Anteile können mit den Schuldendaten multipliziert und den beteiligten Kommunen zugerechnet werden. Hierbei ist zu beachten, dass die Anteile privater Eigner nicht umgelegt werden. Wäre beispielsweise ein ausländischer Konzern an FEU B mit 40 % beteiligt, so würden dessen anteilige Schulden bei der Zurechnung nicht berücksichtigt.

Auswertungsergebnisse

Insgesamt beliefen sich die kommunalen Schulden des öffentlichen Bereichs am 31.12.2011 auf eine Summe von 22,9 Milliarden €. Auf die Kernhaushalte entfielen davon 12,6 Mrd. €. Demnach wurden knapp 55 % der gesamten Verschuldung im kommunalen Bereich im Kernhaushalt verbucht. Von den verbleibenden 10,3 Mrd. € Schulden der Fonds, Einrichtungen und Unternehmen entfielen auf die Extrahaushalte 0,5 Mrd. €

und 9,8 Mrd. € auf die sonstigen FEU. Um die Verteilung der Schulden zwischen Kernhaushalten und ausgelagerten Einrichtungen vergleichen zu können, wurde in der rechten Spalte der Tabelle ein Prozentwert berechnet, der den Anteil der Schulden des öffentlichen Bereichs wiedergibt, der im Kernhaushalt verbucht ist. Je geringer der Prozentwert, desto höher ist der Anteil der Schulden, die der Kommune über die FEU zugerechnet wurden. Ein Wert von 100 % bedeutet demzufolge, dass alle Schulden im Kernhaushalt verbucht sind, ein Wert der immerhin bei 14 Kommunen anzutreffen war. Bei einem Wert von 0 % ist der Kernhaushalt zwar schuldenfrei, aber in den assoziierten FEU wurden Schulden verzeichnet. Es sind dies vor allem die Gemeinden, die nach der herkömmlichen Definition als schuldenfrei galten (18 an der Zahl). Komplett schuldenfrei nach der vorliegenden Berechnung waren nur die gemeindefreien Bezirke Lohheide und Osterheide und der Samtgemeindebereich Gartow.

Untersucht man die Anteile der Schulden im Kernhaushalt an den gesamten Schulden des öffentlichen Bereichs, ergibt sich folgendes Bild: Die kreisfreien Städte hatten am 31.12.2011 lediglich 30,2 % der gesamten Schulden im Kernhaushalt verbucht, die Landkreise 59 %, die Einheitsgemeinden 56,9 % und schließlich die Samtgemeindebereiche 68,9 %.

Fügt man die kreisangehörigen Einheitsgemeinden und Samtgemeindebereiche in eine Größenklassengliederung ein, lässt sich folgende Tabelle ableiten:

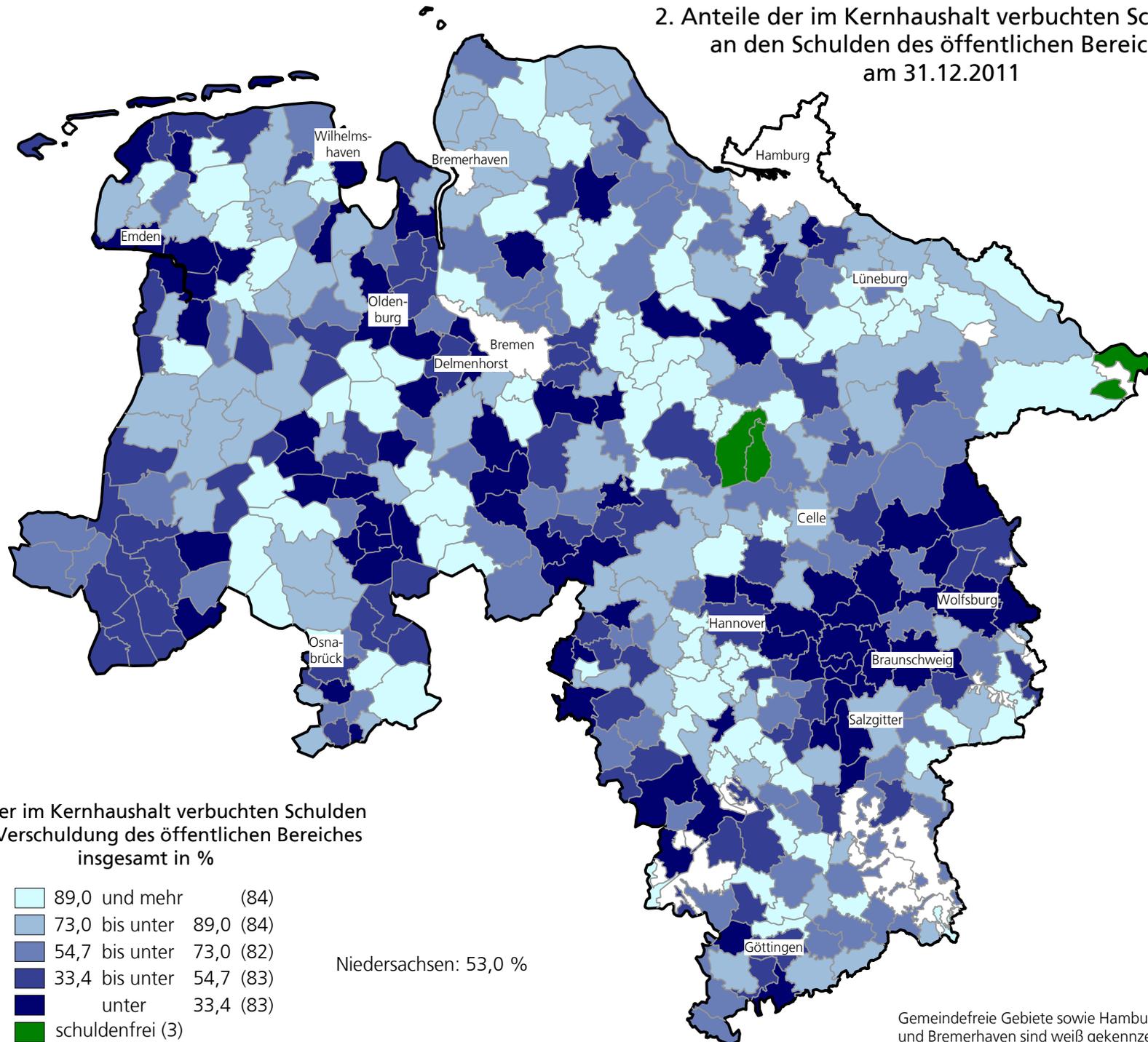
1. Anteil der zum 31.12.2011 im Kernhaushalt verbuchten Schulden nach Gemeindegrößenklassen (in %)

Größenklasse	Anteil der im Kernhaushalt verbuchten Schulden an der Verschuldung des öffentlichen Bereiches insgesamt	Anzahl Einheitsgemeinden/Samtgemeindebereiche
	%	
100 000 und mehr	49,2	3
50 000 bis unter 100 000	66,3	9
20 000 bis unter 50 000	59,9	82
10 000 bis unter 20 000	60,8	171
unter 10 000	63,9	146
zusammen	58,7	411

Die Klasse der Gemeinden mit 100 000 und mehr Einwohnern wies demnach weniger als 50 % der Schulden im Kernhaushalt nach; die Einheiten der Klasse 50 000 bis unter 100 000 Einwohner knapp 2/3 (66,3 %). Für die restlichen Gemeinden/Samtgemeindebereiche unter 50 000 Einwohnern lagen die Anteilswerte um die 60 %.

Betrachtet man die kreisfreien Städte, die Einheitsgemeinden und Samtgemeindebereiche in einer kartografischen Darstellung, ergibt sich folgendes Bild:

2. Anteile der im Kernhaushalt verbuchten Schulden an den Schulden des öffentlichen Bereichs am 31.12.2011



In der Karte wurden die drei komplett schuldenfreien Einheiten in grün dargestellt, die restlichen wurden in Blautönen eingefärbt. Ein dunkleres Blau steht hier für einen geringen Anteilswert, ein hellerer Ton dementsprechend für einen höheren Anteil der im Kernhaushalt verbuchten Schulden. Ein durchgängiger Trend zu einem höheren oder niedrigeren Anteilswert ist über die Regionen Niedersachsens nicht erkennbar. Dennoch lassen sich lokal einige Schwerpunkte ausmachen. So hängen zum Beispiel im Osten der Region Hannover und im angrenzenden Landkreis Peine einige Kommunen mit geringen Schuldenanteilen im Kernhaushalt geographisch zusammen, ebenso wie die kreisfreie Stadt Emden und die angrenzenden Gemeinden im Nordosten des Landkreises Leer oder im Süden der Landkreis Emsland und die Grafschaft Bentheim. Entgegengesetzt finden sich regionale Cluster mit hohen oder sehr hohen Anteilswerten, wie im Landkreis Lüchow-Dannenberg und der angrenzenden Region in den Kreisen Lüneburg und Uelzen, im Norden des Landkreises Cuxhaven und dem Landkreis Rotenburg (Wümme) sowie im Norden des Landkreises Osna-brück und in der Mitte des Emslandes. Die Ursachen für diesen statistischen Befund können ohne weitere Untersuchungen nicht ermittelt werden. Eine mögliche Ursache können aber die Beteiligungen angrenzender Gemeinden an einer regionalen Einrichtung, wie zum Beispiel an einem regionalen Energieversorger sein, der entweder einen hohen oder niedrigen Schuldenstand aufweist.

Hinweise für die Interpretation der Daten

In der vorliegenden Auswertung wurden mit statistisch-mathematischen Methoden die Schulden aller öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen entsprechend der individuellen Anteile auf die Kernhaushalte zurückgerechnet und dort zu den originären Schulden addiert. Es handelt sich um eine statistische Größe, die die gesamte Verschuldung des öffentlichen Sektors, hier dargestellt anhand der kommunalen Verwaltungseinheiten in Niedersachsen, ausdrückt. Die Daten können so einen Überblick über das durch Beteiligungen zugerechnete und unmittelbar im Kernhaushalt verbuchte Schuldenvolumen geben. Auch können so näherungsweise Hinweise über wirtschaftliche Risiken außerhalb des Kernhaushaltes gegeben werden. Die Daten geben aber

nicht das Volumen wieder, für das die Kommune im Fall einer Insolvenz der FEU haften müsste. Die Kommune haftet unmittelbar für die eigenen Schulden des Kernhaushaltes und die der Eigenbetriebe. Für Anstalten öffentlichen Rechtes gibt es in Niedersachsen grundsätzlich keine Gewährträgerhaftung (§144 Nds. Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG)). Für öffentliche Unternehmen in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft haftet die Kommune standardmäßig nur mit der Einlage des Gesellschaftervermögens. Ausnahmen können jedoch Bürgschaften, beispielsweise in Form einer (harten) Patronats-erklärung, sein, die aber durch die Kommunalaufsicht zu genehmigen wären (§121 Abs. 2 NKomVG). Jedoch können die angesprochenen Fragestellungen im Hinblick auf die teilweise sehr heterogenen Gestaltungen von Beteiligungen und Haftungsfragen nicht im Rahmen einer statistischen Analyse berücksichtigt werden.

Des Weiteren sollte bei der Interpretation der Daten berücksichtigt werden, dass einer wirtschaftlichen Beteiligung nicht nur Schulden, sondern auch fungible Vermögenswerte gegenüber stehen können. So wird in der Regel ein öffentliches Unternehmen für Aufgaben der Förderung des Fremdenverkehrs wenig wirtschaftlich verwertbare Vermögensgegenstände sein Eigen nennen, kann gleichwohl aber hoch verschuldet sein. Auf der Gegenseite kann eine Beteiligung beispielsweise an einem überregionalen Versorgungsunternehmen dazu führen, dass zwar die Verschuldung im Sinne dieser umfassenden Definition steigt, dem aber hohe Vermögenswerte wie Anteilsrechte gegenüberstehen. Diesem Problem könnte durch die statistische Analyse konsolidierter Bilanzen der Kernhaushalte und der FEU begegnet werden.

Mit der Einführung des Neuen Kommunalen Rechnungswesens (NKR) in Niedersachsen werden die Kommunen verpflichtet, nach Einführung der Doppik einen konsolidierten Gesamtabchluss vorzulegen. Der konsolidierte Gesamtabchluss hat analog zur integrierten Schuldenstatistik in diesem Beitrag das Ziel, die Gemeinde mit ihren ausgelagerten Einheiten als wirtschaftliche Einheit („Konzern Kommune“) abzubilden. Das Konzept des Gesamtabchlusses böte deshalb einen guten Ansatzpunkt, um eine konsolidierte Nettoposition abzuleiten und statistisch zu analysieren.

Zusammenfassung und Ausblick

In diesem Beitrag wurden erstmals Ergebnisse aus der Schuldenstatistik vorgestellt, bei dem die Verbindlichkeiten der ausgelagerten Einheiten über die Beteiligungsverhältnisse komplett den niedersächsischen Gemeinden und Gemeindeverbänden zugeordnet wurden. Die Auswertungen der integrierten Schuldendaten für Niedersachsen ergaben, dass sich am 31.12.2011 die Verschuldung der Kommunen und der zugehörigen FEU auf 22,9 Mrd. € belief. 55 % dieser Summe wurden im Kernhaushalt verbucht. Lediglich 2,3 % der gesamten Verschuldung entfielen auf die Extrahaushalte nach Konzept des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG).

Bei kreisfreien Städten und/oder größeren Gemeinden war eine größere Tendenz zur Ausgliederung der Schulden festzustellen. Eine eindeutige Tendenz in den niedersächsischen Regionen konnte nicht festgestellt werden. Nach der angewandten Definition wären nur die beiden gemeindefreien Bezirke und der Samtgemeindebereich Gartow komplett schuldenfrei.

Zurzeit finden im Statistischen Bundesamt und dem LSKN Untersuchungen statt, um die Daten der Jahresrechnungstatistik mit der Jahresabschlussstatistik zu koppeln. Dadurch könnten die Ausgliederungen gemeindeweise nach Aufgabenbereichen und Kostenarten untersucht werden. Die Ergebnisse werden nach Abschluss der Arbeiten dann in den Statistischen Monatsheften vorgestellt werden.
