

Verschuldung der Kommunen 2003



Von Rudolf Lamping

Die Verschuldung der rheinland-pfälzischen Kommunen hat auch im Jahr 2003 zugenommen. Jeder rheinland-pfälzische Einwohner war allein aus den Kernhaushalten mit 1 144 Euro kommunalen Schulden belastet, das waren 36 Euro je Einwohner mehr als im Vorjahr.

Insbesondere die kreisfreien Städte waren hoch verschuldet, während der Landkreisbereich insgesamt betrachtet deutlich weniger Fremdmittel zur Finanzierung der Aufgaben benötigte. Gut ein Viertel aller Kommunen hatte überhaupt keine Schulden.

Weiterhin hohe Nettoneuverschuldung

Nettoneuverschuldung stieg um 55 Mill. Euro

Zur Finanzierung ihrer Aufgaben nehmen die Kommunen Kredite auf, weil die eigenen Einnahmen, z. B. aus Steuern und Gebühren, sowie die Zuweisungen und Zuschüsse, wie z. B. die Schlüsselzuweisungen des Landes, nicht ausreichen. Im Jahr 2003 belief sich die Nettoneuverschuldung auf 172 Mill. Euro, das waren 55 Mill. Euro mehr als im Vorjahr. Damit erhöhte sich ihr Anteil zur Finanzierung der Sachinvestitionen auf 14,9%. Die angespannte Haushaltslage der Kommunen wird auch durch den Anstieg der Abwicklung der Vorjahresfehlbeträge von 521 Mill. Euro auf 646 Mill. Euro verdeutlicht.

Fast 15% der Sachinvestitionen wurden durch neue Schulden finanziert

noch 1 906 Mill. Euro Kassenkredite, die zur Finanzierung kurzfristiger finanzieller Engpässe aufgenommen wurden. Auch der Bestand an Kassenkrediten hat deutlich zugenommen (+37,2%).

Anstieg der Kassenkredite um gut 37%

Eigenbetriebe konnten Schuldenstand geringfügig senken

Neben den in den Kämmererhaushalten (Kernhaushalte) nachgewiesenen Schulden von rund 4,6 Mrd. Euro haben auch die ausgliederten rechtlich unselbstständigen Eigenbetriebe Fremdmittel benötigt. Ihnen gelang es allerdings, ihren Schuldenstand

Schuldenstand stieg um 3,4%

Ende 2003 betrug der Schuldenstand der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände 4 641 Mill. Euro, das waren 3,4% mehr als im Jahr zuvor. Hinzu kamen

T 1

Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände, Eigenbetriebe, Krankenanstalten und Zweckverbände 2002 und 2003

Körperschaftsgruppe	Insgesamt			Je Einwohner	
	2002	2003	Veränderung	2002	2003
	1 000 EUR		%	EUR	
Gemeinden/GV	4 488 107	4 641 133	3,4	1 108	1 144
Eigenbetriebe	4 015 872	3 982 047	-0,8	992	982
Krankenanstalten	131 674	131 439	-0,2	33	32
Zweckverbände	482 558	473 493	-1,9	119	117

Info

Kassenkredit

Zur rechtzeitigen Leistung ihrer Ausgaben kann die Gemeinde Kassenkredite bis zu dem in der Haushaltsatzung festgesetzten Höchstbetrag aufnehmen. Voraussetzung ist, dass für die Kasse keine anderen Mittel, z.B. aus der allgemeinen Rücklage, aus etwaigen Sonderrücklagen oder Mittel der Sondervermögen, zur Verfügung stehen. Kassenkredite dienen der Liquiditätssicherung und sind keine Deckungsmittel.

hiert werden muss, errechnet sich ein Gesamtschuldenstand in Höhe von 9 133 Mill. Euro (ohne Kassenkredite). Das entspricht je Einwohner 2 251 Euro, davon entfallen allein auf den Kernhaushalt 1 144 Euro je Einwohner (ohne Kassenkredite).

Öffentlich bestimmte Einrichtungen und Unternehmen haben insgesamt gut 10 Mill. Euro Schulden

geringfügig um 0,8% auf 3 982 Mill. Euro zu reduzieren, was allerdings auch von Änderungen im Berichtskreis (Rechtsformwechsel) beeinflusst worden sein kann. Von geringerer Bedeutung sind die Schulden der Zweckverbände (473 Mill. Euro) und der in verschiedenen Rechtsformen betriebenen kommunalen Krankenanstalten (131 Mill. Euro).

In Rheinland-Pfalz hatten 2003 alle vom Land bzw. den Kommunen¹⁾ bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen Schulden in Höhe von 10 522 Mill. Euro. Zu den öffentlich bestimmten Unternehmen und Einrichtungen zählen nicht nur die aus dem Kernhaushalt ausgegliederten rechtlich unselbständigen Eigenbetriebe oder Unternehmen in öffentlich rechtlicher Form wie z.B. Zweckverbände, sondern auch privatrechtliche Unternehmensformen wie die wirtschaftlich und rechtlich selbständigen Eigengesellschaften oder Beteiligungen.

Hohe Schulden außerhalb der Kernhaushalte

Schulden aller kommunalen Bereiche, ohne Kassenkredite, 2 251 Euro je Einwohner

Werden die Schulden dieser kommunalen Bereiche addiert, wobei die Verschuldung untereinander in Höhe von 95 Mill. Euro zur Vermeidung von Doppelzählungen subtra-

Knapp zwei Drittel der Schulden der Sondervermögen entfielen auf die rechtlich un-

1) Eine Trennung dieser beiden Ebenen sieht das derzeitige bundeseinheitliche Auswertungsprogramm nicht vor.

T 2

Schuldenstand der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen¹⁾ 2002 und 2003 nach Schuldenarten und Rechtsformen

Schuldenart	Insgesamt		Davon					
			rechtlich unselbständige		öffentlich-rechtliche		privatrechtliche	
	2003	Veränderung zum Vorjahr	2003	Veränderung zum Vorjahr	2003	Veränderung zum Vorjahr	2003	Veränderung zum Vorjahr
	1 000 EUR	%	1 000 EUR	%	1 000 EUR	%	1 000 EUR	%
Kreditmarktschulden	5 767 413	6,8	2 973 218	5,3	337 402	9,8	2 456 793	8,3
Schulden bei öffentlichen Haushalten	4 754 260	63,3	3 990 696	86,8	145 213	16,7	618 351	-5,0
Schulden insgesamt	10 521 673	26,6	6 963 914	40,4	482 615	11,8	3 075 144	5,4

1) Einschließlich Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen.

selbstständigen Eigenbetriebe, während die privat-rechtlichen Unternehmen 29% und die öffentlich-rechtlichen, hierbei handelt es sich vor allem um die Zweckverbände, knapp 5% stellten.

45% der Schulden sind Darlehen von öffentlichen Haushalten

Die Struktur der Verschuldung weicht sehr stark von derjenigen der Kernhaushalte ab. Nur knapp 55% des Schuldenstandes stammten vom Kreditmarkt, die übrigen Gelder kamen von öffentlichen Haushalten, das heißt vor allem von den jeweiligen Trägerkörperschaften bzw. den Anteilseignern. Zur Vermeidung von Doppelzählungen muss bei einer zusammenfassenden Darstellung von Kernhaushalt und Sondervermögen die interne Verschuldung abgesetzt werden.

Nachweis kommunaler Schulden leidet unter Abgrenzungsproblemen

Die Einbeziehung der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen neben den Kernhaushalten in den Nachweis der öffentlichen Schulden wird unterschiedlich gehandhabt und derzeit kontrovers diskutiert.

Ausgliederungen verzerren Schulden-nachweis

Grundsätzlich ist der kommunale Schuldenstand z. B. in der Beschränkung auf den Kernhaushalt abhängig davon, ob und in welchem Umfang Ausgliederungen vorgenommen worden sind und welche Rechtsform gewählt worden ist. Bei einer Ausgliederung aus dem Haushalt entscheidet jede Kommune, ob sie für die ausgegliederte Einheit eine rechtlich unselbstständige Form oder eine rechtliche Verselbständigung wählt. Auch bei bereits bestehenden Einheiten wird ein Rechtsformwechsel praktiziert. Dies bedeutet bei einer Beschränkung des

Schuldennachweises auf die Kernhaushalte und die rechtlich unselbstständigen Eigenbetriebe eine erhebliche Beeinträchtigung der Vergleichbarkeit der Schuldennachweise einzelner Körperschaften.

Gegenstand der Diskussion muss daher sein, ob auch die Eigengesellschaften in privater Rechtsform und analog dazu die Unternehmen in öffentlich-rechtlicher Form (z. B. Anstalt des öffentlichen Rechts) sowie die Beteiligungen adäquat berücksichtigt werden. Grundsätzlich gilt das auch für die Zweckverbände, denn auch sie nehmen Kredite auf und beeinflussen die Höhe der kommunalen Gesamtverschuldung (siehe hierzu Exkurs „Sondervermögen als Teil kommunaler Schulden“).

Integration aller Bereiche ist anzustreben

Wegen der zurzeit noch sehr unterschiedlichen Vorgehensweise und weil die Methodik der integrierten Darstellung auf Bundesebene noch nicht abschließend geklärt ist, trennen die folgenden vergleichenden Darstellungen zwischen Kernhaushalten und öffentlich bestimmten Einrichtungen und Unternehmen. Die Vergleiche zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften in Rheinland-Pfalz beschränken sich auf den Kernhaushalt.

Pro-Kopf-Verschuldung unter dem Bundesdurchschnitt

Verglichen mit Gemeinden und Gemeindeverbänden in anderen Bundesländern verzeichneten die Kernhaushalte der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände nach Bayern den höchsten Schuldenanstieg. In einigen Bundesländern, so z. B. in Sachsen und im Saarland, gelang

Exkurs

Sondervermögen als Teil kommunaler Schulden

■ **Eigenbetriebe:** Hierbei handelt es sich um wirtschaftlich verselbstständigtes, aber rechtlich unselbstständiges Sondervermögen einer Kommune. Sie sind aus dem Kernhaushalt ausgegliederte wirtschaftliche Unternehmen und Einrichtungen, für die eine Sonderrechnung geführt, das heißt ein Wirtschaftsplan aufgestellt wird. Der Eigenbetrieb ist die in Rheinland-Pfalz vorherrschende Organisationsform. Die Berücksichtigung der Schulden dieses Bereiches neben den Schulden des Kernhaushaltes wird allgemein anerkannt und nahezu durchgängig praktiziert. Nach dem Maastricht-Kriterium zählen diese Schulden jedoch überwiegend nicht zum öffentlichen Bereich, da Eigenbetriebe nach den Regeln des „Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG)“ mehrheitlich nicht zum Staatssektor gehören.

■ **Unternehmen in öffentlich-rechtlicher Form:** Hierbei handelt es sich um öffentlich rechtliche Körperschaften wie Zweckverbände oder Anstalten des öffentlichen Rechts. Sie sind finanzstatistisch analog den Eigengesellschaften einzuordnen. In Rheinland-Pfalz sind Umwandlungen von Eigenbetrieben in Anstalten des öffentlichen Rechts zu beobachten.

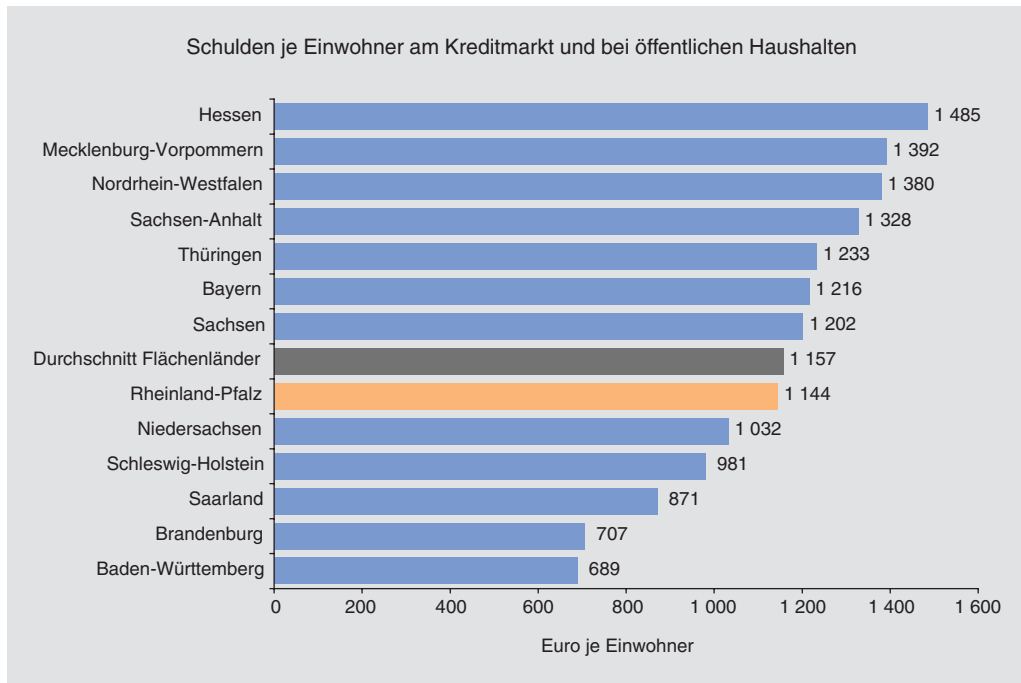
Grundsätzlich sollten auch die Zweckverbände für den kommunalen Schuldennachweis adäquat berücksichtigt werden. Denkbar und realisierbar wäre es, einen sachgerechten Maßstab für die auf die Gemeinde entfallenden anteiligen Schulden des Zweckverbandes zu entwickeln. Die anteilige Berücksichtigung der Schulden könnte analog zum Vermögensnachweis in der von den Gemeinden und Gemeindeverbänden zukünftig zu erstellenden Bilanz geregelt werden.

■ **Eigengesellschaften:** Sie sind wirtschaftlich und rechtlich selbstständige Unternehmen, bei denen eine 100%ige Beteiligung am Grund-/Stammkapital bzw. Stimmrecht durch eine einzige Gebietskörperschaft vorliegt (andernfalls spricht man von Beteiligungen). Nach der Gemeindeordnung können in Rheinland-Pfalz für Eigengesellschaften lediglich die Rechtsformen der GmbH und – im Ausnahmefall – der AG gewählt werden. Darüber hinaus unterliegt die Kreditaufnahme besonderen Einschränkungen. Die Einbeziehung der Schulden der Eigengesellschaften zu den kommunalen Schulden ist noch nicht allgemein anerkannt, wird aber vereinzelt schon praktiziert. Auch sie gehören nach dem Maastricht-Kriterium nur dann zu den öffentlichen, wenn sie nach dem ESVG dem Staatssektor zuzurechnen sind.

■ **Beteiligungen:** Für Beteiligungen an wirtschaftlichen Unternehmen muss nach der Gemeindeordnung eine Form gewählt werden, welche die Haftung der Kommune auf einen bestimmten Betrag begrenzt. Sie werden finanzstatistisch erfasst, sofern an ihnen die öffentliche Hand mit mehr als 50% des Nennkapitals oder des Stimmrechts unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist. Abhängig von der Höhe der Beteiligung gelten nach der Gemeindeordnung unterschiedliche Rechtsvorschriften, so gelten z. B. bei einer Beteiligung von mindestens 75% die gleichen Rechtsvorschriften wie bei Eigengesellschaften. Die Zuordnung dieser Schulden zu den einzelnen Anteilseignern ist strittig, weil es (noch) keinen konsensfähigen Aufteilungsschlüssel gibt. Diskutiert werden als Alternativen:

- die Schulden dieses Bereiches nicht der kommunalen Verschuldung zuzuordnen,
- die Gesamtschulden in voller Höhe entweder jedem Anteilseigners oder nur dem Anteilseigner mit dem höchsten Anteil an diesen Schulden zuzurechnen,
- Anrechnung der Schulden in Höhe des Anteils der Anteilseigners, ggf. mit der Einschränkung dies auf den Betrag zu begrenzen, für den die Kommune haftet.

Am besten geeignet erscheint der letztgenannte Maßstab mit Berücksichtigung des Haftungshöchstbetrags, der allerdings kein Erhebungsmerkmal der Schuldenstatistik ist. Die anteilige Berücksichtigung der Schulden ohne diese Begrenzung könnte, wie für die Zweckverbände vorgeschlagen, geregelt werden. Bei der Darstellung der Schulden wäre eine Einteilung in Größenklassen nach der Höhe des Anteils vorzusehen. Zurzeit lässt das bundeseinheitliche Auswertungsprogramm diese Art der Darstellung noch nicht zu, auch weil der Abstimmungsprozess auf Bundesebene noch nicht abgeschlossen ist.



es den Kämmerern die Kommunalverschuldung recht deutlich zurückzuführen, was aber auch durch Ausgliederungen aus dem Kernhaushalt beeinflusst worden sein kann. Unter den Flächenländern rangierten die rheinland-pfälzischen Kommunen mit einer Pro-Kopf-Verschuldung der Kernhaushalte von 1 144 Euro an sechster Stelle, noch knapp unterhalb des vergleichbaren Bundesdurchschnitts. Gegenüber dem Vorjahr hat sich diesbezüglich keine Veränderung ergeben.

umgekehrt. In Rheinland-Pfalz vereinigen die privatrechtlichen Unternehmensformen 29% der Pro-Kopf-Schulden auf sich, der Abstand zum nächstfolgenden Saarland, wo auf diese Rechtsform 59% entfallen, ist sehr groß und der Anteil reicht bis zu Werten von über 80% in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern.

In Rheinland-Pfalz haben die Schulden der Eigenbetriebe mit einem Anteil von 66% die größte Bedeutung. Es folgen Baden-Württemberg mit 32% und Bayern mit 25%. Es fällt auf, dass in allen neuen Bundesländern sowie in Nordrhein-Westfalen die Eigenbetriebe keine große Rolle spielen, hier liegen die Anteile zwischen 2 und 7%. Bei Ausgliederungen wird in diesen Ländern also nicht die rechtlich-unselbstständige Form gewählt, sondern es wird die privatrechtliche oder die öffentlich-rechtliche Form bevorzugt.

Vergleich mit anderen Bundesländern zeigt große Strukturunterschiede bei Ausgliederungen auf

Die öffentlich bestimmten Unternehmen in Rheinland-Pfalz weisen bei der Pro-Kopf-Verschuldung den fünfthöchsten Wert unter den Flächenländern auf. Das Gewicht der einzelnen Rechtsformen ist unterschiedlich. Die Bedeutung der Schulden von privatrechtlichen Unternehmen ist in allen Ländern erheblich größer als in Rheinland-Pfalz. Bei den Eigenbetrieben ist das Verhältnis

Die öffentlich-rechtlichen Unternehmensformen, im Wesentlichen handelt es sich hierbei um Zweckverbände, haben in Nordrhein-Westfalen mit 30% das größte Gewicht, wesentlich niedriger liegt die Quote in Rheinland-Pfalz mit 5%. Noch kleiner ist der Wert in Bayern und Hessen.

Unterschiedliche Schuldenstände in den Kernhaushalten einzelner Körperschaftsgruppen

Kreisfreie Städte am höchsten verschuldet

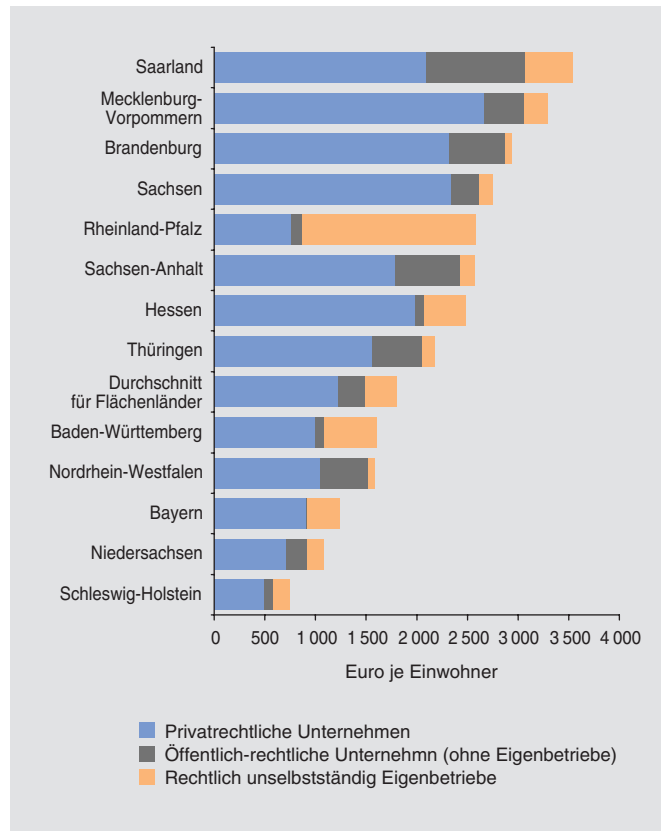
Die Haushalte der kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz weisen seit Jahren die höchsten Schuldenstände nach. Im Jahr 2003 lasteten auf jedem Einwohner 1 506 Euro; im Landkreisbereich, hierbei handelt es sich um die Zusammenfassung der Haushalte von Verbandsgemeinden einschließlich ihrer Ortsgemeinden, von verbandsfreien Gemeinden und des Landkreises selbst, waren es dagegen nur 1 019 Euro. Allerdings war der Kreditbedarf im Landkreisbereich größer als bei den kreisfreien Städten.

Kreisfreie Städte durch Aufgabenkonzentration vergleichsweise stark belastet

Die höhere Verschuldung der kreisfreien Städte erklärt sich aus ihrem Aufgabenbereich. Sie müssen alle kommunalen Aufgaben wahrnehmen, die sich im Landkreisbereich auf mehrere Ebenen verteilen, und darüber hinaus aufgrund ihrer zentralen Stellung auch überörtliche Funktionen befriedigen. Insbesondere die großen kreisfreien Städte Trier, Ludwigshafen und Koblenz haben sehr hohe Kämmereischulden, während Landau und Speyer bezogen auf die Einwohner wesentlich geringer verschuldet sind.

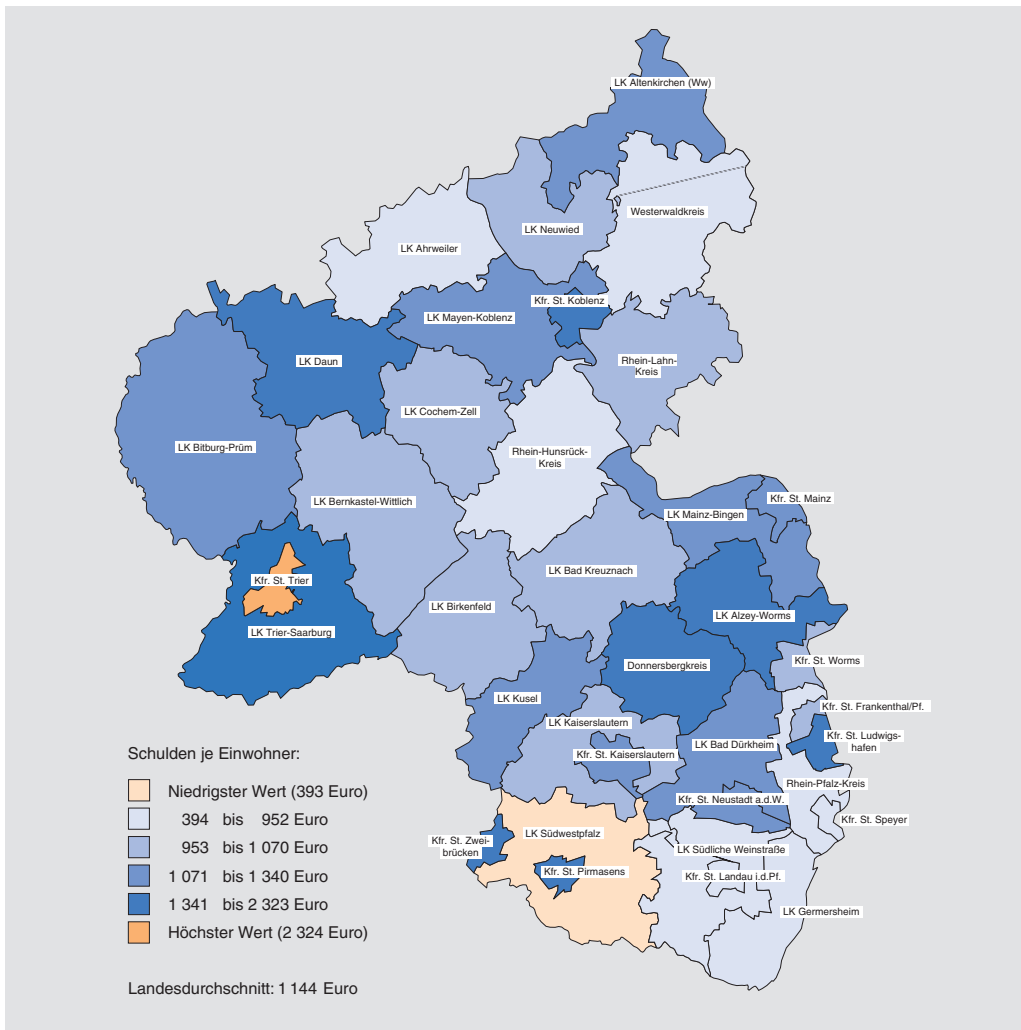
S 2

Schulden der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen 2003 nach Rechtsformen



Gegenüber dem Vorjahr erhöhten vor allem Pirmasens, Landau und Mainz den Schuldenstand, während in anderen kreisfreien Städten, besonders in Ludwigshafen und Frankenthal, die Verbindlichkeiten der Kämmerei zurückgeführt werden konnten.

Im Landkreisbereich weisen die Verbandsgemeinden und die Landkreise mit jeweils etwa 300 Euro die niedrigsten Pro-Kopf-Schuldenstände auf. Auf den Einwohnern von Ortsgemeinden lasten gut 400 Euro pro Kopf. Eine Gegenüberstellung der Pro-Kopf-Schulden von verbandsfreien Gemeinden und von Verbandsgemeinden einschließlich ihrer Ortsgemeinden zeigt, dass die verbandsfreien Gemeinden einen deutlich höheren Kreditbedarf hatten.



Bereich Südwestpfalz mit niedrigstem Schuldenstand

Die Gemeinden und Gemeindeverbände in den einzelnen Landkreisbereichen weisen stark unterschiedliche Schuldenstände nach, wobei der Abstand zwischen dem am höchsten verschuldeten Bereich, nämlich Daun, und dem mit den niedrigsten Schulden, nämlich Südwestpfalz, im Jahr 2003 noch größer geworden ist.

Der durchschnittlichen Verschuldung am nächsten kamen die beiden Landkreisberei-

che Rhein-Lahn und Bernkastel-Wittlich. Insgesamt zehn Landkreisbereiche hatten unterdurchschnittliche Schuldenstände, die übrigen lagen über dem Mittelwert.

Gegenüber dem Vorjahr hat das Kreditvolumen der Gemeinden und Gemeindeverbände auf Landkreisebene deutlich zugenommen, dies vor allem im Rhein-Hunsrück-Kreis und im Bereich Bitburg-Prüm. Lediglich in den Bereichen Bernkastel-Wittlich, Mainz-Bingen und Germersheim konnte der Schuldenstand reduziert werden.

Nur drei Landkreisbereiche mit weniger Schulden

Zehn Landkreisbereiche mit unterdurchschnittlicher Verschuldung

T 3

Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände je Einwohner 2002 und 2003 nach Gebietskörperschaftsgruppen und Einwohnergrößenklassen

Verbandsgemeinden und Ortsgemeinden				Sonstige Gebietskörperschaftsgruppen			
Größenklasse nach der Zahl der Einwohner	2002	2003	Veränderung	Größenklasse nach der Zahl der Einwohner	2002	2003	Veränderung
	EUR je Einwohner		%		EUR je Einwohner		%
Ortsgemeinden				Verbandsfreie Gemeinden			
10 000 - 20 000	721	771	6,9	50 000 - 100 000	823	852	3,5
5 000 - 10 000	562	582	3,6	20 000 - 50 000	837	774	- 7,5
3 000 - 5 000	394	407	3,3	10 000 - 20 000	739	755	2,2
1 000 - 3 000	333	357	7,2	5 000 - 10 000	820	813	- 0,9
unter 1 000	261	282	8,0				
zusammen	380	402	5,8	zusammen	790	778	- 1,5
Verbandsgemeinden				Kreisfreie Städte			
20 000 - 50 000	298	320	7,4	100 000 - 200 000	1 625	1 779	9,5
10 000 - 20 000	287	287	0,0	50 000 - 100 000	1 414	1 091	- 22,8
5 000 - 10 000	274	289	5,5	20 000 - 50 000	1 199	1 306	8,9
zusammen	288	296	2,8	zusammen	1 474	1 506	2,2
Verbandsgemeinden und deren Ortsgemeinden				Landkreise			
20 000 - 50 000	691	738	6,8		289	304	5,2
10 000 - 20 000	654	671	2,6	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden, Landkreise			
5 000 - 10 000	686	737	7,4		983	1 019	3,7
zusammen	669	699	4,5	Bezirksverband Pfalz	8	11	37,5
Insgesamt je Einwohner: 2002 – 1 108 EUR Veränderung: +3,2% 2003 – 1 144 EUR							

Höhere Schuldenstände oft in größeren Gemeinden

Die Einteilung der Gemeinden nach Einwohnergrößenklassen zeigt, dass größere Gemeinden eine höhere Pro-Kopf-Verschuldung aufweisen als kleinere Gemeinden. Lediglich die kleinsten verbandsfreien Gemeinden haben insgesamt betrachtet eine überdurchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung.

wohner). Neben diesen höchstverschuldeten Gemeinden gab es 687 vorwiegend kleinere Gemeinden und darüber hinaus einen Landkreis (Südwestpfalz) sowie vier Verbandsgemeinden (Bad Marienberg, Enkenbach-Alsenborn, Weilerbach, Waldsee), die ohne Kämmereischulden ihre Aufgaben finanzieren konnten. Weitere 233 Gemeinden hatten mit weniger als 100 Euro je Einwohner einen relativ niedrigen Schuldenstand.

Ein Viertel der Gemeinden ohne Schulden

Die am höchsten verschuldete Gemeinde in Rheinland-Pfalz war Lissendorf im Landkreis Daun mit 4 045 Euro je Einwohner. Ihr folgten Ammeldingen an der Our (3 333 Euro je Einwohner) und Stadtkyll (3 022 Euro je Ein-

Rudolf Lamping, Diplom-Volkswirt, ist Leiter des Referates Finanzen und Steuern.