

## Kommunale Verschuldung

Den Kommunen gelang es, die Verschuldung ihrer Kernhaushalte erstmals seit 1992 wieder auf unter 3 Mrd. € zu reduzieren.

Nahezu unverändert sind jedoch 12,8 Mrd. € und damit mehr als 80 % der kommunalen Gesamtschulden aus den Kernhaushalten ausgelagert. Die Schulden der Beteiligungsgesellschaften wuchsen weiter. Sie sind durch die Kommunen aufmerksam zu beobachten. Hier kommt dem Gesamtabschluss besondere Bedeutung zu.

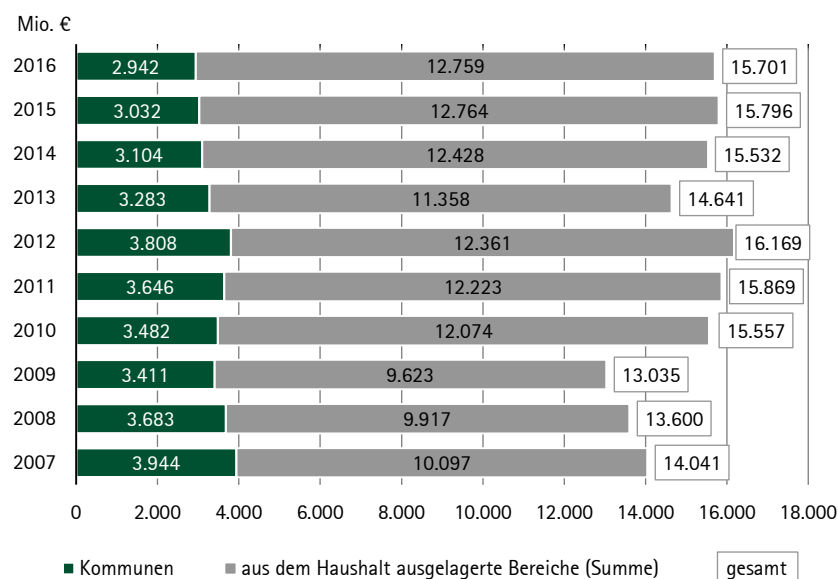
### 1 Vorbemerkung

- 1 Die Angaben zur kommunalen Verschuldung basieren, sofern nicht anders angegeben, auf den Werten der Schuldenstatistik<sup>1</sup> zum 31.12. des jeweiligen Jahres. Allen Werten liegt der Gebietsstand vom 01.01.2017 zugrunde. Die Einwohnerzahlen der Berichtsjahre bis 2015 basieren auf dem Stichtag 30.06. des jeweiligen Jahres. Für das Berichtsjahr 2016 wurde mangels aktuellerer Daten die Einwohnerzahl zum 31.12.2015 herangezogen.<sup>2</sup> Bei der Darstellung von Entwicklungen im Zeitverlauf wird in der Regel auf einen 10-Jahres-Zeitraum abgestellt. In den Übersichten können in den Salden Rundungsdifferenzen entstehen. Auf die im Jahresbericht 2016 des SRH, Band II unter Pkt. 2 enthaltene Einführung (S. 46) wird ergänzend hingewiesen.

Schuldenstatistik, Stand 31.12.2016

### 2 Überblick

Übersicht 1: Entwicklung der Schulden der Kommunen und ihrer ausgelagerten Bereiche sowie der Gesamtverschuldung



Gesamtverschuldung zum 31.12.2016: rd. 15,7 Mrd. € zzgl. rd. 1,1 Mrd. € weitere Belastungen

- 2 Die ausgelagerten Bereiche umfassen die Eigenbetriebe, Eigengesellschaften, Zweckverbände und Beteiligungsgesellschaften (vgl. Pkt. 4).

Definition ausgelagerte Bereiche

<sup>1</sup> Schuldenstatistik: Schulden der öffentlichen Haushalte und deren öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen.

Zu den öffentlichen Haushalten zählen das Land, die Kommunen und die Zweckverbände.

Zu den öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen gehören Zweckverbände mit kaufmännischem Rechnungswesen, Eigenbetriebe einschließlich des sonstigen Sondervermögens mit Sonderrechnung in rechtlich unselbstständiger Form, Eigengesellschaften und Beteiligungsgesellschaften.

<sup>2</sup> Ab dem Jahr 2011 finden die Einwohnerzahlen auf Basis der Fortschreibung der Zensusdaten vom 09.05.2011 Verwendung.

- 3 Rechnerisch entfallen auf jeden Einwohner Sachsens Schulden i. H. v. rd. 3.844 €. Hinzu kommen in den kommunalen Kernhaushalten ausgewiesene sog. weitere Belastungen von rd. 268 €/EW. Dies sind größtenteils Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen (rd. 1 Mrd. €) sowie Verpflichtungen aus ÖPP-Projekten und Zinsauszahlungen.

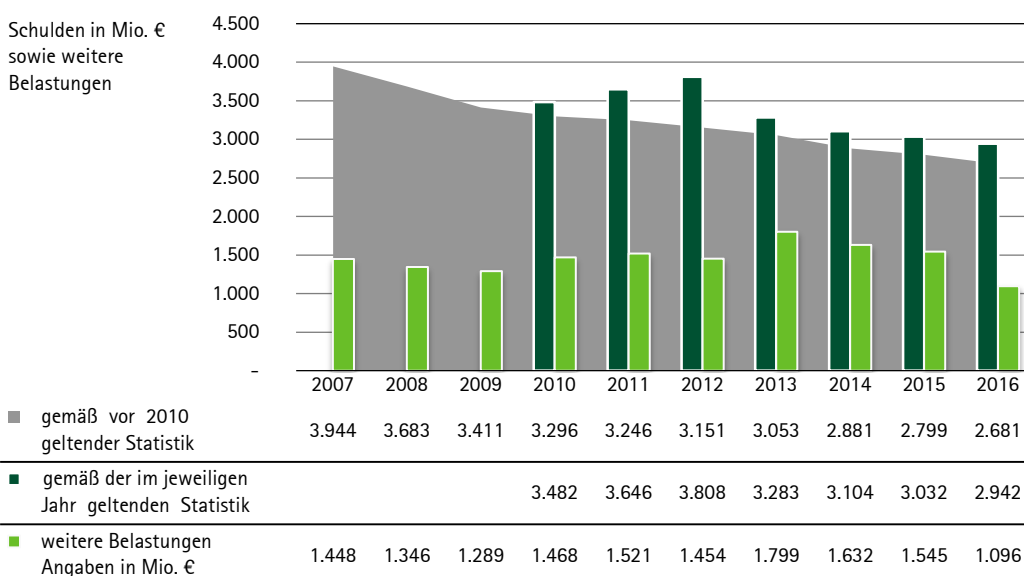
### 3 Kommunale Kernhaushalte in Sachsen

#### 3.1 Entwicklung der Schulden und weiteren Belastungen

Schulden sowie weitere Belastungen in den Kernhaushalten rückläufig

- 4 Sowohl die Schulden als auch die weiteren Belastungen, zu denen seit dem Berichtsjahr 2012 Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen (Haftungssumme), Zinsausgaben (bzw. ab dem Jahr 2016 -auszahlungen) sowie Verpflichtungen aus ÖPP-Projekten zählen<sup>3</sup>, sind in den Kernhaushalten rückläufig.

Übersicht 2: Entwicklung der Schulden und weiteren Belastungen der Kommunen unter Berücksichtigung statistischer Änderungen des Schuldenbegriffes



Übersicht 3: Entwicklung der Schulden und weiteren Belastungen nach Gebietskörperschaftsgruppen zum 31.12.2016

Gebietskörperschaftsgruppe	Schulden Kernhaushalt in €/EW	Weitere Belastungen in €/EW
Kreisfreie Städte	635,7	569,9
kreisangehörige Gemeinden	569,2	106,6
Landkreise	193,0	12,3
alle Kommunen	720,3	268,3

#### 3.2 Detaillierter Vorjahresvergleich nach Schuldenarten

Starker Rückgang der Bürgschaftsverpflichtungen

- 5 Zum 31.12.2016 wiesen die sächsischen Kommunen rd. 90 Mio. € weniger Schulden aus als im Vorjahr, obwohl die Kassenkredite und die Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen – oft aus Gründen der Vor- bzw. Zwischenfinanzierung<sup>4</sup> – angestiegen waren (vgl. Übersicht 4).
- 6 Hervorzuheben ist der Rückgang der sog. weiteren Belastungen um fast eine halbe Mrd. Euro, darunter insbesondere der Bürgschaftsrisiken (vgl. Übersicht 5).

<sup>3</sup> Hinsichtlich der statistischen Definition der weiteren Belastungen und der Schulden früherer Jahre wird auf die vorangegangenen Jahresberichte des SRH, Band II, Beitrag Nr. 2 verwiesen.

<sup>4</sup> Laut Information des SMI in seiner Stellungnahme zu vorliegendem Jahresberichtsbeitrag.

Übersicht 4: Schulden und Belastungen der Kommunen nach Arten zum 31.12.<sup>5</sup>

Ifd. Nr.	Position	2015	2016	Veränderung zum Vorjahr	
		Mio. €	Mio. €	Mio. €	%
1	SCHULDENSTAND <sup>6</sup>	3.032,1	2.942,4	-89,7	-3,0
1.1	Schulden beim öffentlichen Bereich	1,6	1,6	0,0	0,9
1.1.1	- Schulden aus Krediten	1,6	1,6	0,0	0,9
1.1.2	- Kassenkredite	-	-	-	-
1.2	Schulden beim nichtöffentlichen Bereich	2.892,9	2.800,9	-92,0	-3,2
1.2.1	- Schulden aus Krediten	2.797,1	2.679,2	-117,9	-4,2
1.2.1.1	bei Kreditinstituten	2.796,8	2.679,0	-117,8	-4,2
1.2.1.2	beim sonst. in-/ausländischen Bereich	0,3	0,2	-0,1	-40,7
1.2.2	- Wertpapierschulden (Geld-, Kapitalmarktpapiere)	-	-	-	-
1.2.3	- Kassenkredite	95,9	121,8	25,9	27,0
1.3	kreditähnliche Rechtsgeschäfte:	27,0	18,5	-8,5	-31,4
1.3.1	- Hypotheken-, Grund- und Rentenschulden	3,4	0,8	-2,6	-75,6
1.3.2	- Restkaufgelder im Zusammenhang mit Grundstücksgeschäften	0,9	1,2	0,3	32,1
1.3.3	- Finanzierungsleasing	22,7	16,4	-6,2	-27,5
1.4	Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	110,6	121,3	10,8	9,7
2	WEITERE BELASTUNGEN:	1.544,7	1.096,0	-448,7	-29,0
2.1	ÖPP-Projekte nach ESVG	29,8	29,5	-0,3	-1,0
2.2	Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen (Haftungssumme)	1.443,9	1.003,5	-440,4	-30,5
2.3	Zinsausgaben bzw. -auszahlungen <sup>7</sup>	71,0	63,0	-8,1	-11,3

7 Folgende Schuldenarten bzw. Belastungen veränderten sich im Vorjahresvergleich in größerem Maße:

**Schulden bei Kreditinstituten**

8 Im Ergebnis wiesen die Kommunen im Vorjahresvergleich rd. 118 Mio. € weniger Bankkredite aus. Während die Gebietskörperschaftsgruppen der Kreisfreien Städte und der kreisangehörigen Gemeinden ihre Schulden bei Kreditinstituten um rd. 58 bzw. rd. 70 Mio. € verringern konnten, nahmen die Landkreise insgesamt rd. 10 Mio. € mehr Kredite auf.

Rund 118 Mio. € weniger Bankkredite

9 Die Stadt Leipzig konnte ihr Kreditvolumen um rd. 9 % auf rd. 626 Mio. € reduzieren. Dies entspricht Kreditschulden von rd. 1.117 €/EW. Einwohnerbezogen waren trotz Schuldenabbaus die Gemeinden Rackwitz mit rd. 3.077 €/EW und Reichenbach/O.L. mit rd. 2.960 €/EW am stärksten mit Krediten belastet. 37 sächsische Kommunen hatten keine Schulden gegenüber Kreditinstituten.

10 Der Vogtlandkreis steigerte sein Kreditvolumen nahezu um die Hälfte und wies zum 31.12.2016 rd. 55 Mio. € aus. Der Erzgebirgskreis erhöhte seine Bankkredite um knapp ein Viertel auf rd. 66 Mio. €.

<sup>5</sup> Es wird darauf hingewiesen, dass die „sonstigen übrigen Verbindlichkeiten“ seit dem Jahr 2013 statistisch nicht mehr erfasst werden, die kommunalen Haushalte dennoch zusätzlich belasten. Im Jahr 2012 war diese Position mit knapp 0,5 Mrd. € ausgewiesen.

<sup>6</sup> Summe der Positionen 1.1, 1.2, 1.3 und 1.4.

<sup>7</sup> Gemäß Angaben der Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände.

Kassenkredite schwerpunktmäßig bei Landkreisen

### Kassenkredite

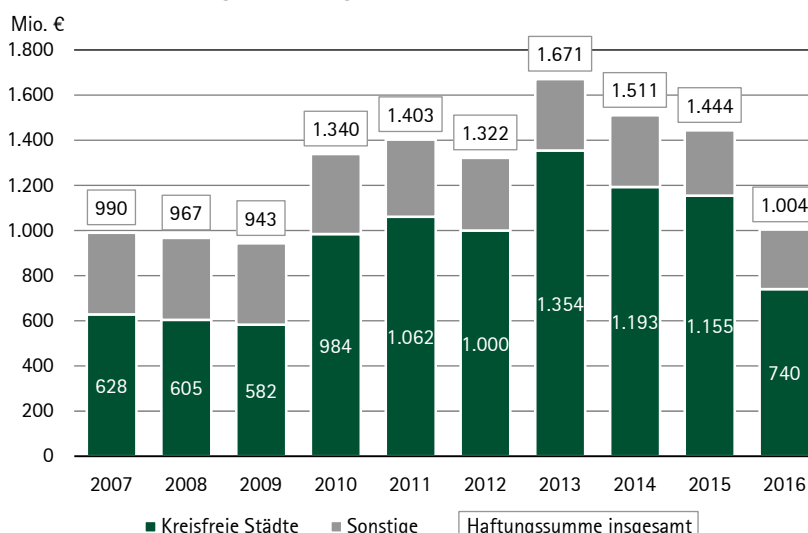
- 11 Rund 13 % der Kommunen in Sachsen wiesen Kassenkredite aus, darunter insbesondere die Landkreise Görlitz (35 Mio. €), Nordsachsen (22 Mio. €) und Sächsische Schweiz-Osterzgebirge (rd. 17,5 Mio. €). Sie hielten zusammen mehr als 60 % des Kassenkreditvolumens aller Kommunen.
- 12 Die einwohnerbezogen höchsten Kassenkredite verzeichneten die Gemeinden Spreetal (rd. 880 €/EW bzw. 1,7 Mio. €) und Löbnitz (rd. 870 €/EW bzw. rd. 1,8 Mio. €). 15 Gemeinden, die im Vorjahr keine Kassenkredite benötigten, wiesen zum 31.12.2016 Kassenkredite aus.

Bürgschaften hauptsächlich in Dresden und Leipzig

### Weitere Belastungen

- 13 Die Verringerung der Haftungssumme von Bürgschaften u. dgl. ist maßgeblich auf den Rückgang bei den Kreisfreien Städten Leipzig und Dresden zurückzuführen. Leipzig wies zum 31.12.2016 Bürgschaften im Umfang von rd. 281 Mio. € aus und damit rd. 376 Mio. € weniger als im Vorjahr. Dresden verzeichnete einen Rückgang von rd. 37 Mio. € auf rd. 424 Mio. €. Zusammen halten beide Städte dennoch rd. 70 % des gesamten Bürgschaftsvolumens der sächsischen Kommunen (vgl. Übersicht 5).

Übersicht 5: Entwicklung der Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen (Haftungssumme)



Verschuldungsrichtwerte der Kernhaushalte wurden in 68 Kommunen überschritten

### 3.3 Einhaltung der Verschuldungsrichtwerte der Kernhaushalte

- 14 Die Verschuldungsrichtwerte der Kernhaushalte, die durch die VwV KomHWi-Doppik<sup>8</sup> vorgegeben sind, weichen inhaltlich vom statistischen Schuldenbegriff zugunsten der Kernhaushalte ab. Im Jahresbericht 2013 des SRH wurde dies ausführlich dargelegt.<sup>9</sup> Unter Berücksichtigung dessen, hielten 68 von insgesamt 433 Gebietskörperschaften<sup>10</sup> die Verschuldungsrichtwerte nach VwV KomHWi-Doppik zum 31.12.2016 nicht ein.

Übersicht 6: Einhaltung der Verschuldungsrichtwerte der Kernhaushalte

	Verschuldungsrichtwert	Anzahl der Körperschaften, die diese Grenze erreichten oder überschritten zum 31.12.2016	
	€/EW	absolut	% der jeweiligen Gebietskörperschaftsgruppe
Kreisfreie Städte	1.400	-	-
kreisangehörige Gemeinden	850	67	16,0
Landkreise	250	1	10,0

<sup>8</sup> Abschn. A) Ziff. I Nr. 3 Buchst. d) Satz 1 VwV KomHWi-Doppik.

<sup>9</sup> Jahresbericht 2013 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 2, Pkt. 4.4, S. 54 f.

<sup>10</sup> Zum Gebietsstand 01.01.2017: 3 Kreisfreie Städte, 420 kreisangehörige Gemeinden, 10 Landkreise.

15 Zahl und Anteil der betroffenen kreisangehörigen Gemeinden sinken seit mehreren Jahren schrittweise. Lagen bspw. im Jahr 2013 noch 87 kreisangehörige Gemeinden bzw. rd. 20,3 % über dem Richtwert, sind es nunmehr 67 kreisangehörige Gemeinden bzw. rd. 16,0 %.

16 Konsequenzen aus der Überschreitung der Richtwerte ergeben sich, sobald die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommune gefährdet ist. In die Betrachtung ist die gesamte Haushaltssituation der betroffenen Kommune einzubeziehen.<sup>11</sup> Hierzu gehören bspw. auch die Kassenkredite, die in den letzten Jahren stetig gestiegenen Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen<sup>12</sup> sowie Bürgschaftsrisiken, die beim Abgleich der Richtwerte bislang keine Berücksichtigung finden.

Gefährdung der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommune

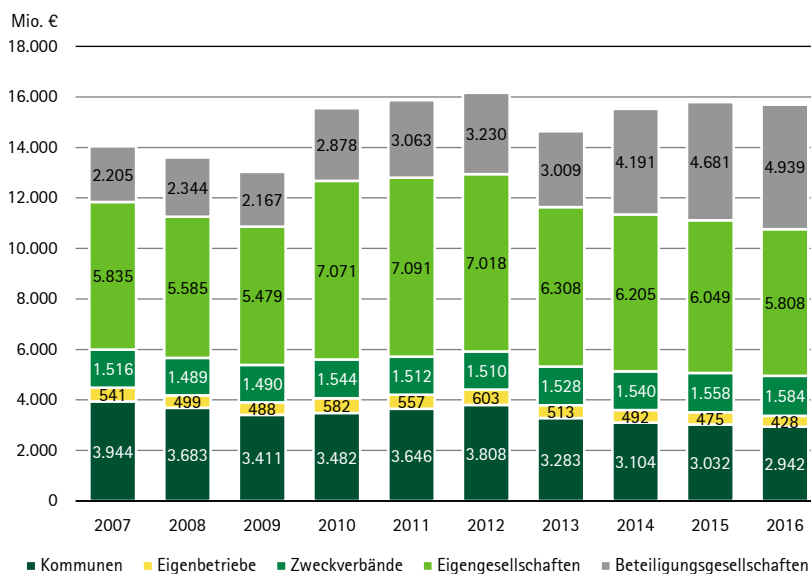
## 4 Kommunale Haushalte und ausgelagerte Bereiche in Sachsen

### 4.1 Gesamtschuldenentwicklung

17 Die Ausweitung der Gesamtverschuldung in den vergangenen beiden Jahren wurde im Jahr 2016 vorerst gestoppt. Zu dieser Entwicklung trugen vor allem die Eigengesellschaften und daneben die Kommunen und ihre Eigenbetriebe bei. In den Beteiligungsgesellschaften ist weiterhin eine Zunahme der Verschuldung festzustellen.

Ausweitung der Gesamtverschuldung gestoppt

Übersicht 7: Schuldenentwicklung der Kommunen und der aus dem Haushalt ausgelagerten Bereiche, differenziert nach Körperschafts- bzw. Gesellschaftsart



18 Für die Schulden ihrer Eigenbetriebe und Zweckverbände müssen die Kommunen im Bedarfsfall unmittelbar einstehen. Die Haftung für Eigen- und Beteiligungsgesellschaften ist i. d. R. begrenzt. Die VwV KomHWi-Doppik<sup>13</sup> schränkt die Zurechnung dieser Schulden bei ihrer Definition der Gesamtverschuldung auf die Höhe ein, in der die Gemeinde hierfür aus Gesetz, Vertrag oder Satzung in Anspruch genommen werden kann.

<sup>11</sup> Abschn. A) Ziff. I Nr. 3 Buchst. g) VwV KomHWi-Doppik.

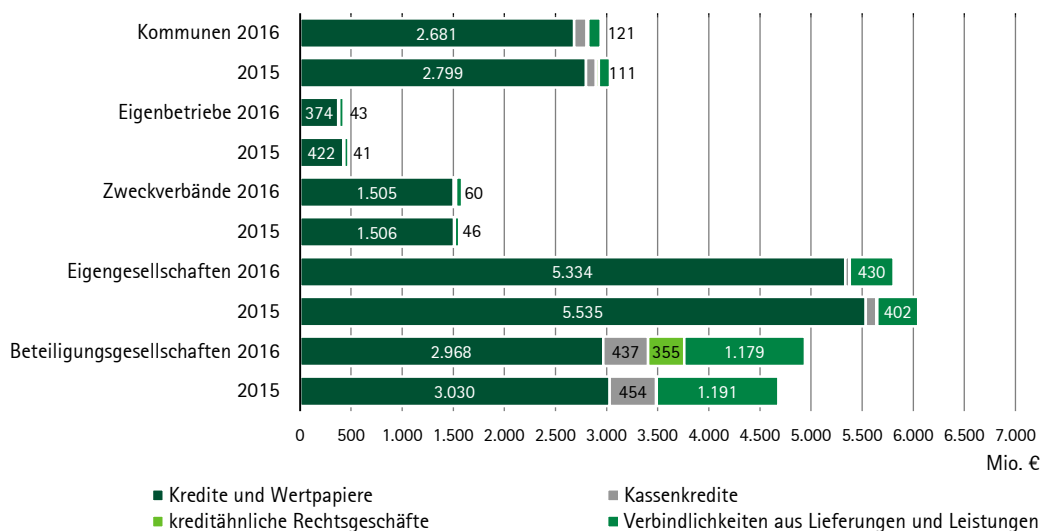
<sup>12</sup> Die Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen entwickelten sich in den zurückliegenden 3 Jahren wie folgt: 2014: 96,6 Mio. €, 2015: 110,6 Mio. €, 2016: 121,3 Mio. €.

<sup>13</sup> Abschn. A) Ziff. I Nr. 3 Buchst. f) VwV KomHWi-Doppik.

## 4.2 Entwicklung nach Schuldenarten

- 19 Die statistisch erfassten Schulden bestehen aus Krediten und Wertpapieren – wobei letztere ihrem Umfang nach von deutlich untergeordneter Bedeutung sind – sowie Kassenkrediten, kreditähnlichen Rechtsgeschäften und Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen.<sup>14</sup>

Übersicht 8: Schuldenentwicklung der Kommunen und der aus dem Haushalt ausgelagerten Bereiche nach Schuldenarten<sup>15</sup>



82 % aller ausgewiesenen Schulden sind Kreditschulden

- 20 Der Hauptanteil an der Fremdfinanzierung der Kommunen und der ausgelagerten Bereiche kommt den längerfristigen Krediten bei Kreditinstituten zu. So haben bspw. rd. 95 % der Kredite der Kommunen eine mindestens 5-jährige Laufzeit. Etwa 82 % aller zum 31.12.2016 ausgewiesenen Schulden sind Kreditschulden.

Schuldenstruktur der Beteiligungsgesellschaften stärker von kurzfristigen Schulden geprägt

- 21 Kassenkredite sind vorwiegend bei den Beteiligungsgesellschaften von Bedeutung. Der Anteil der Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen an allen Schulden liegt bei den Kommunen bei rd. 4 %, bei den Beteiligungsgesellschaften hingegen bei fast einem Viertel. Die Schuldenstruktur der Beteiligungsgesellschaften ist mithin stärker als bei den Kommunen und den übrigen Bereichen von kurzfristigen Schulden geprägt.

- 22 Gegenüber dem Vorjahr vergleichsweise stark gestiegen sind die kreditähnlichen Rechtsgeschäfte der Beteiligungsgesellschaften, die – wie auch die Kassenkredite – der unmittelbaren rechtsaufsichtlichen Einflussnahme weitgehend entzogen sind.

Rund 90 % der Schulden im Wohnungsbaubereich liegen in Eigengesellschaften

## 4.3 Schulden der ausgelagerten Bereiche nach Aufgabenbereichen

- 23 Nachfolgend wird die Schuldenentwicklung der Aufgabenbereiche mit der gegenwärtig höchsten Verschuldung dargestellt (vgl. Übersicht 9).<sup>16</sup> Fast zwei Drittel des Schuldenaufkommens liegen im Wohnungsbaubereich sowie bei kombinierten Versorgungs- und Verkehrsunternehmen. Rd. 90 % der Schulden der Wohnungsbauaufförderung und -fürsorge werden von kommunalen Eigengesellschaften getragen, die auch insgesamt von allen Organisationsformen den höchsten Schuldenstand aufweisen (vgl. auch Übersicht 8). Auch die Schulden der kombinierten Versor-

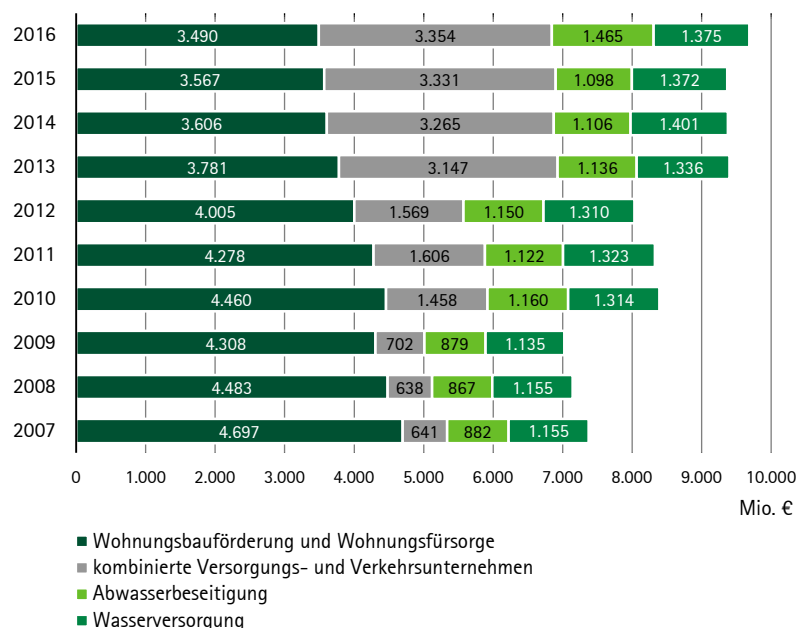
<sup>14</sup> Eine Darstellung der Entwicklung nach Schuldenarten ab dem Jahr 2010 ist im Jahresbericht 2016 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 2, S. 53 enthalten.

<sup>15</sup> Datenbeschriftung entfällt im Diagramm bei zu kleinen Werten.

<sup>16</sup> Deutlich weniger Schulden (rd. 16 bis 451 Mio. €) weisen die folgenden Aufgabenbereiche auf (Reihenfolge von niedriger zu höherer Verschuldung): Sonstige wirtschaftliche Unternehmen, Verkehrsunternehmen, Abfallbeseitigung, Städteplanung/Vermessung/Bauordnung und Fernwärmeversorgung.

gungs- und Verkehrsunternehmen sind zu mehr als der Hälfte in Unternehmen verortet, die als Eigengesellschaften geführt werden.

Übersicht 9: Schuldenentwicklung der Aufgabenbereiche mit hohem Schuldenaufkommen



#### 4.4 Einhaltung der Gesamtverschuldungsrichtwerte

24 Die VwV KomHWi-Doppik benennt neben den Verschuldungsrichtwerten für die Kernhaushalte (vgl. Pkt. 3.3) auch Richtwerte für die **Gesamtverschuldung**. Diese umfasst gemäß Abschn. A) Ziff. I Nr. 3 Buchst. f)

Einhaltung der Gesamtverschuldungsrichtwerte

- die Verschuldung aus Krediten für den Kernhaushalt der Gemeinde, ihrer rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen, insbesondere Eigenbetriebe,
- einschließlich aller Verbindlichkeiten aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften (§ 82 Abs. 5 Satz 1 SächsGemO) sowie
- Verbindlichkeiten der rechtlich selbstständigen kommunalen Unternehmen, unmittelbaren und mittelbaren Unternehmensbeteiligungen, der Verwaltungs- und Zweckverbände in der Höhe, in der die Gemeinde hierfür aus Gesetz, Vertrag oder Satzung in Anspruch genommen werden kann.

25 Dabei sind die aus Bürgschaften, Gewährverträgen und diesen wirtschaftlich gleichkommenden Rechtsgeschäften (§ 83 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 SächsGemO) sowie aus gesellschaftsvertraglich begründeten Nachschusspflichten resultierende Verpflichtungen der Kommune nur zu berücksichtigen, sobald und soweit Anhaltspunkte für eine bevorstehende Inanspruchnahme gegeben sind.

26 Allein die Verschuldung der Kernhaushalte zusammen mit den Schulden der Eigenbetriebe erreichte oder überschritt bei einer Reihe von Kommunen bereits die relevanten Richtwerte. Unter Hinzunahme der Schulden der kommunalen Eigengesellschaften, für deren Aufgabenerfüllung der kommunalen Daseinsvorsorge die Kommunen trotz faktischer Haftungsbegrenzung dennoch die Einstandspflicht trifft, vergrößert sich der Kreis der betroffenen Kommunen weiter (vgl. nachfolgende Übersicht).

Etwa 1/5 der kreisangehörigen Gemeinden überschritten mit ihren Schulden in den Kernhaushalten, Eigenbetrieben und Eigengesellschaften die Richtwerte zur Gesamtverschuldung

27 24 von 405<sup>17</sup> kreisangehörigen Gemeinden überschritten zum 31.12.2016 die Verschuldungsrichtwerte lt. VwV KomHWi-Doppik, bezieht man die Kernhaushalts- und Eigenbetriebsschulden in die Betrachtung ein. 84 von 405 kreisangehörigen Gemeinden waren es, werden die Schulden der Eigengesellschaften noch hinzugenommen.

**Übersicht 10: Einhaltung der Gesamtverschuldungsrichtwerte**

Gebietskörperschaften	Gesamtverschuldungsrichtwert €/EW	Anzahl der Körperschaften, die diese Grenze erreichten oder überschritten			
		beschränkt auf die kommunalen Kernhaushalte zusammen mit den Eigenbetrieben der Kommunen		beschränkt auf die kommunalen Kernhaushalte zusammen mit den Eigenbetrieben und Eigengesellschaften der Kommunen	
		zum 31.12.2016		zum 31.12.2016	
		absolut	% der jeweiligen Größenklasse	absolut	% der jeweiligen Größenklasse
Kreisfreie Städte	2.000	-	-	2	66,6
kreisangehörige Gemeinden über 50.000 EW	1.800	-	-	1	33,3
kreisangehörige Gemeinden von 10.000 bis 50.000 EW	1.600	1	1,6	38	60,3
kreisangehörige Gemeinden von 5.000 bis 10.000 EW	1.650	7	7,1	20	20,2
kreisangehörige Gemeinden von 3.000 bis 5.000 EW	1.350	4	4,3	11	12,0
kreisangehörige Gemeinden von 1.000 bis 3.000 EW	1.200	12	8,1	14	9,5
Landkreise	260	1	10,0	2	20,0

28 Der SRH weist darauf hin, dass insbesondere die Verschuldung der Kernhaushalte, Eigenbetriebe und Eigengesellschaften in den Gemeinden über 10 TEW einer besonderen Beobachtung durch die RAB bedarf.

**5 Vergleiche mit anderen Bundesländern**

29 Die nachfolgenden monetären Angaben erfolgen aus Gründen der Vergleichbarkeit zwischen den Ländern einwohnerbezogen (in €/EW).

**5.1 Entwicklung der Schulden kommunalen Kernhaushalte**

Schuldenabbau in den Flächenländern Ost

30 Übersicht 11 zeigt, dass die kommunalen Kernhaushalte in den Flächenländern Ost ihren bereits seit mehreren Jahren anhaltenden Schuldenabbau weiter fortsetzen konnten. In den Flächenländern West ist dies überwiegend nicht gelungen. Insbesondere in den einwohnerbezogen mit am höchsten verschuldeten Kommunen des Saarlandes, von Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen stieg die Verschuldung weiter an. In Schleswig-Holstein war die prozentuale Steigerung der Verschuldung mit rd. 14 % gegenüber dem Vorjahr am größten.

Bei 3 Bundesländern sind mehr als 50 % der Gesamtschulden Kassenkredite

31 Insgesamt gesehen liegen die wesentlichen Schuldenanteile bei den Krediten (einschließlich Wertpapieren) sowie bei den Kassenkrediten. Bei den Kommunen des Saarlandes, von Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen sind mehr als 50 % der Gesamtschulden Kassenkredite. Die Kommunen in Sachsen, Thüringen, Baden-Württemberg und Bayern weisen demgegenüber nur einen vergleichsweise geringen Anteil an Kassenkrediten aus.

Kassenkreditrisiko

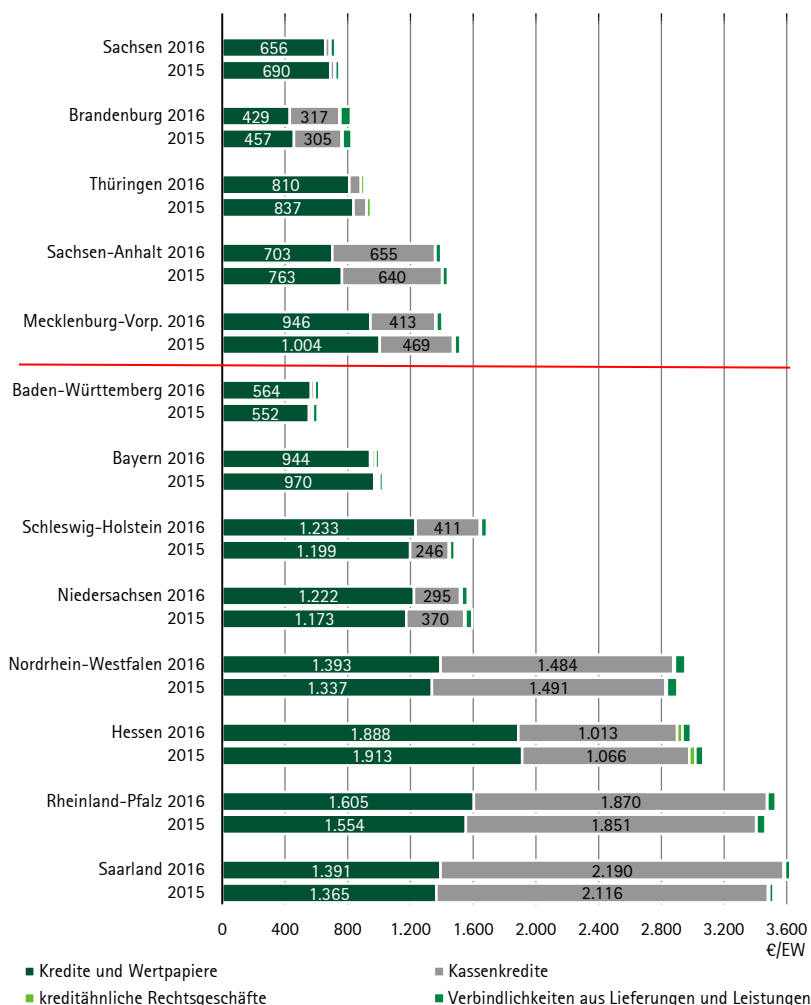
32 Kassenkredite sind Kredite mit kurzen Laufzeiten zur Überbrückung des verzögerten oder späteren Eingangs von Deckungsmitteln, soweit keine anderen liquiden Mittel eingesetzt werden können.<sup>18</sup> Eine hohe und dauerhaft anhaltende Inanspruchnahme von Kassenkrediten ist ein Indikator für beständige Haushaltsdefizite und stellt für die betroffenen

<sup>17</sup> Hierbei ist berücksichtigt, dass die VwV KomHWi-Doppik für die 15 kreisangehörigen Gemeinden mit weniger als 1.000 EW keine bestimmten Verschuldungswerte vorgibt.  
<sup>18</sup> Vgl. bspw. § 59 Ziff. 26 SächsKomHVO-Doppik.



Kommunen aufgrund der starken Abhängigkeit von der aktuellen Zinsentwicklung ein ernstzunehmendes Risiko dar.

Übersicht 11: Entwicklung der Schulden der Kommunen der Flächenländer (Kernhaushalte) im Vorjahresvergleich



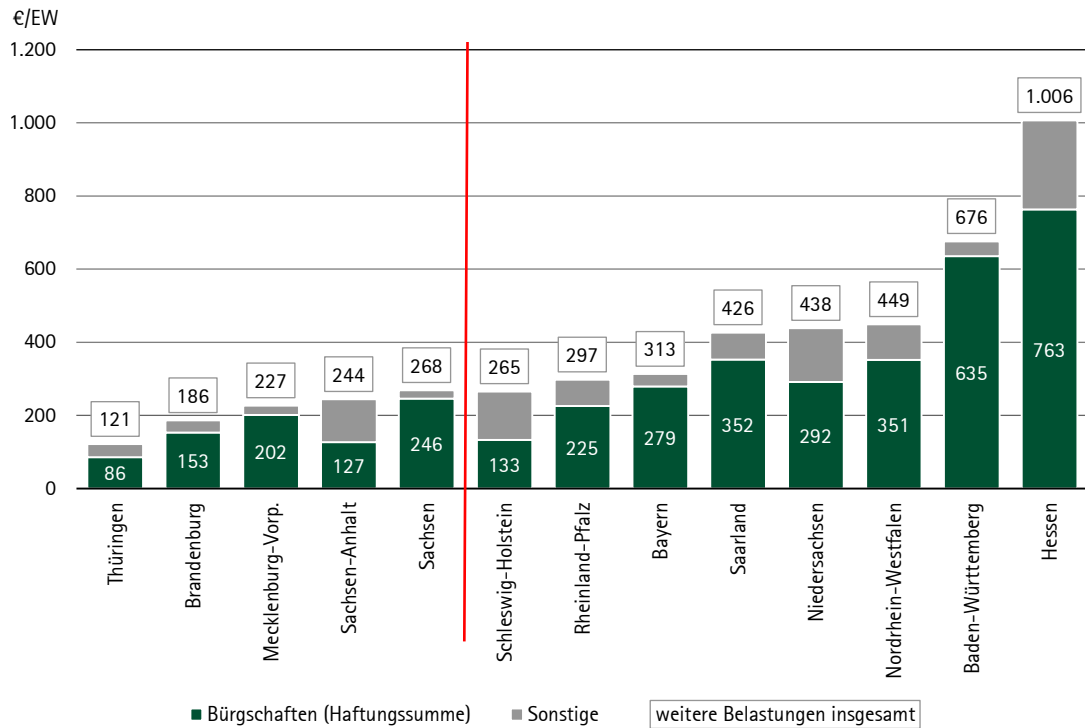
33

## 5.2 Weitere Belastungen der kommunalen Kernhaushalte

Wie bereits für die Kommunen Sachsens unter Pkt. 3.1 und 3.2 dargestellt, werden nachfolgend die neben den Schulden existierenden sog. weiteren Belastungen der Kommunen der einzelnen Bundesländer in ihren Kernhaushalten aufgezeigt. Hierzu zählen Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen (Haftungssumme), Zinsausgaben sowie Verpflichtungen aus ÖPP-Projekten.

Weitere Belastungen der Kernhaushalte

Übersicht 12: Weitere Belastungen der Kommunen der Flächenländer (Kernhaushalte) zum 31.12.2016



34 Die kommunalen Kernhaushalte aller Flächenländer Deutschlands sind neben ihren Schulden (vgl. Übersicht 11) durchschnittlich mit knapp 450 €/EW durch sog. weitere Belastungen verpflichtet.

35 Die Kommunen Hessens weisen im Vergleich der Flächenländer zum 31.12.2016 die dritthöchsten Schulden je EW in ihren Kernhaushalten aus und sind zusätzlich am stärksten mit Bürgschaften (rd. 763 €/EW), Verpflichtungen aus ÖPP-Projekten (rd. 170 €/EW) sowie Zinsen (rd. 74 €/EW) belastet.

### 5.3 Auswertung der Gesamtschuldendaten zum 31.12.2016

Zur Datenlage 36 Wegen lückenhafter Datenlage sind die Schuldendaten zu den Kommunen der Bundesländer Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz in Übersicht 13 gesondert ausgewiesen. Für Baden-Württemberg und Mecklenburg-Vorpommern fehlen die Daten zu den mittelbaren Eigengesellschaften, bei Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz die Daten zu den Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen sowie kreditähnlichen Rechtsgeschäften bei Eigenbetrieben und Eigengesellschaften.<sup>19</sup>

Schulden der Beteiligungsgesellschaften nicht einbezogen 37 Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass Schulden der Beteiligungsgesellschaften nicht in die Auswertung einbezogen werden können, da diese dem SRH nur für Sachsen vorliegen (vgl. Übersicht 7 f.). Entsprechend würde sich im Falle einer vergleichenden Gesamtbetrachtung die Beurteilung der Schuldensituation ggf. relativieren.

In allen ostdeutschen Flächenländern mehr als 50 % Schulden ausgelagert 38 Im Vergleich zum Vorjahr haben sich die Schuldendaten der einzelnen Bundesländer nur wenig geändert. Der Schuldenanteil in den ausgelagerten Bereichen der Kommunen beträgt in allen ostdeutschen Flächenländern mehr als 50 %, in Sachsen, Thüringen und Brandenburg sogar mehr als 70 % der Gesamtschulden, wobei evtl. Schulden von Beteiligungsgesellschaften hierin statistisch nicht mit erfasst sind.

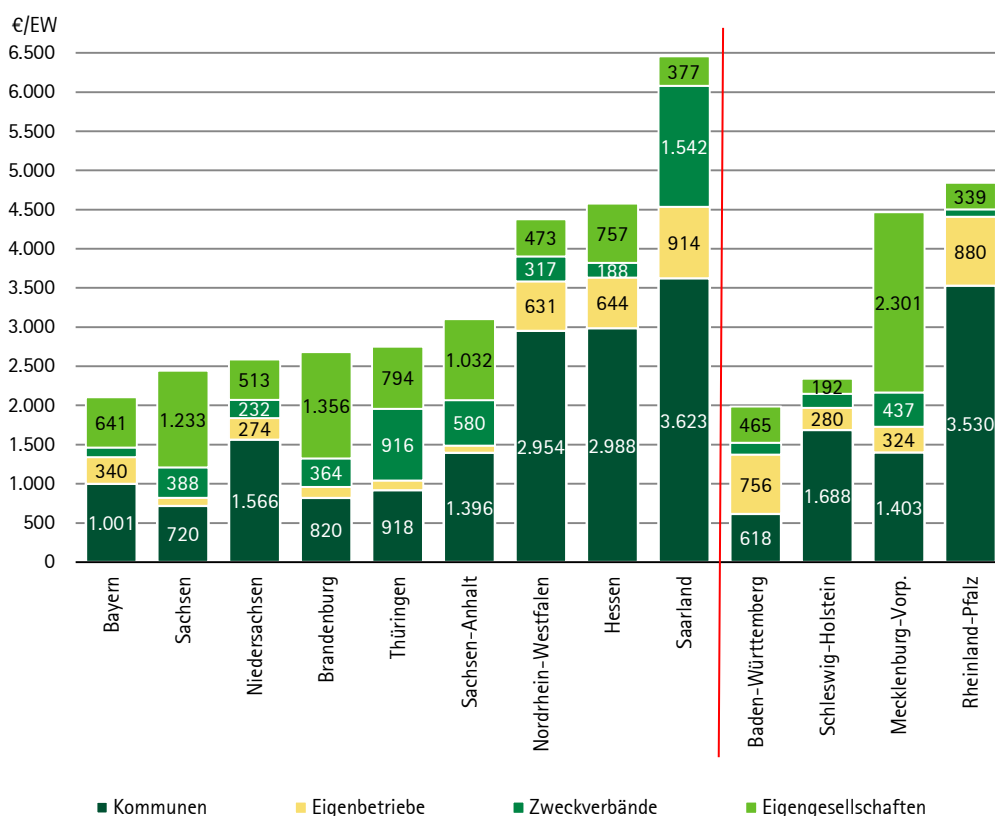
<sup>19</sup> Daher musste auch auf die Darstellung der Durchschnittswerte der Flächenländer Ost bzw. West verzichtet werden.

39 Die höchste Verschuldung unter den Flächenländern Ost weisen die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern aus, insbesondere aufgrund der in Relation zu allen anderen Bundesländern sehr hohen Verschuldung ihrer unmittelbaren Eigengesellschaften. Die je Einwohner höchste Verschuldung sowohl im Kernhaushalt als auch in den ausgelagerten Bereichen verzeichnen die Kommunen des Saarlandes.

Kommunen des Saarlandes einwohnerbezogen am höchsten verschuldet

40 Die Darstellung in nachfolgender Übersicht sieht unter Hinzunahme der ausgelagerten Bereiche zu den Schulden der Kernhaushalte die Kommunen Bayerns im Gesamtschulden-Ranking vor Sachsen. Gleichwohl weisen die im Kernhaushalt am höchsten verschuldeten Kommunen der Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Hessen, Rheinland-Pfalz und vor allem des Saarlandes auch bei der Betrachtung der Gesamtverschuldung höhere Werte als die anderen Bundesländer aus. Unabhängig von der Organisationsform, mit der die kommunalen Aufgaben erfüllt werden, und dem Kommunalisierungsgrad wird die seit mehreren Jahren angespannte Finanzsituation in den Kommunen dieser Bundesländer deutlich.

Übersicht 13: Schulden der Kommunen sowie ihrer aus dem Haushalt ausgelagerten Bereiche (ohne Beteiligungsgesellschaften)



## 6 Stellungnahmen

41 Das SMF und das SMI erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme. Den kommunalen Spitzenverbänden wurde der Bericht zur Kenntnis gegeben. Die eingegangenen Stellungnahmen wurden bei der Abfassung des vorliegenden Beitrags berücksichtigt.

Stellungnahmen

42 Das SMF merkt mit Blick auf mögliche künftige Entwicklungen an, dass die sächsischen Kommunen im Jahr 2016 sowohl in den Kernhaushalten als auch in der Gesamtheit ihrer ausgelagerten Bereiche per Saldo Schulden abgebaut hätten. Dies sei vor allem das Ergebnis einer weiter gesunkenen Kreditverschuldung. Da die sächsischen Kommunen seit dem Jahr 2001 jedes Jahr mehr Kredite (für Investitionen) getilgt als sie neu aufgenommen hätten, stünden sie im bundesweiten Vergleich relativ gut da. Ein Schwerpunkt der gegenwärtigen Finanzpolitik sei die Förderung

der kommunalen Investitionstätigkeit. Hierzu zählten bspw. die Finanzhilfen des Bundes im Rahmen des Kommunalinvestitionsförderungsfonds sowie die darüber hinaus im Freistaat Sachsen mit dem Fonds „Brücken in die Zukunft“ bereitgestellten Mittel. Die zu erwartende verstärkte Investitionstätigkeit der sächsischen Kommunen sollte bei der künftigen Bewertung der Entwicklung des Verschuldungstrends berücksichtigt werden.

43 Das SMI weist erneut darauf hin, dass die konkrete Schulden-situation der Gemeinden im Blick der LD, der LRÄ und des SMI sei und im Rahmen des Frühwarnsystems kommunaler Haushalte der besonderen Beobachtung durch die zuständigen RAB unterliege.

44 Das SMI teilt die Feststellung des SRH unter Tz. 32, dass eine hohe und dauerhaft anhaltende Inanspruchnahme von Kassenkrediten ein Indikator für beständige Haushaltsdefizite ist und für die betroffenen Kommunen aufgrund der starken Abhängigkeit von der aktuellen Zinsentwicklung ein ernstzunehmendes Risiko darstellt. Mit der Überarbeitung des Frühwarnsystems kommunaler Haushalte werde dies künftig strenger bewertet.

45 Mit Blick auf die Neufassung der VwV Kommunale Haushaltswirtschaft erklärt der SSG, dass er eine weitere Absenkung der Richtwerte allein aufgrund der durchschnittlichen Verschuldungswerte je EW nicht mit-tragen werde. Richtwerte sollten sich an der Gefährdung der Leistungs-fähigkeit einer Kommune orientieren, nicht an der Entwicklung der durchschnittlichen Verschuldung. Die Grundlagen der „neuen“ Richt-werte sind dem SRH nicht bekannt. Er stimmt dem SSG jedoch zu, dass Maßstab für die Bestimmung der Richtwerte jedenfalls die Sicherstel-lung der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommune sein muss.

### 7 Schlussbemerkung

Zusammensetzung des Schulden-portfolios bundesweit heterogen

46 Die Kommunen weisen teils höchst unterschiedliche Schuldenstände aus; sowohl im Vergleich zwischen den Ländern (vgl. Übersicht 13) als auch innerhalb eines Bundeslandes. So reicht die Spanne bei der Einzel-betrachtung der sächsischen Kommunen von schuldenfreien bis hin zu in kritischer Höhe verschuldeten Kommunen. Auch die Zusammensetzung des Schuldenportfolios ist bundesweit heterogen und deutet in einigen Flächenländern West aufgrund der dortigen starken Abhängigkeit von Kassenkrediten bei der Betrachtung über mehrere Jahre auf strukturelle Haushaltsdefizite hin (vgl. Tz. 31f.).

Risiken insbesondere bei den Flächenländern Ost eher in den ausgelagerten Bereichen

47 Die Kommunen haben die stetige Erfüllung der kommunalen Pflichtauf-gaben unter Erhaltung ihrer dauernden Leistungsfähigkeit sicherzustel-len. Dies gilt unabhängig von der dafür gewählten Organisationsform. Entsprechend muss die Steuerung und Einflussnahme der Kommunen über die Kernhaushalte hinaus ebenso in den ausgelagerten Bereichen gewährleistet sein, wo die Eingriffsmöglichkeiten der RAB weitestgehend entfallen. Mit Blick auf die Verteilung der Schulden liegen die Risiken insbesondere bei den Flächenländern Ost in den aus dem kommunalen Haushalt ausgelagerten Bereichen.

Neufassung der VwV Kommunale Haushaltswirtschaft

48 Der SRH begrüßt daher auch die zum Punkt „Sicherung der dauernden Leistungsfähigkeit“ vorgesehene Neufassung der VwV Kommunale Haus-haltswirtschaft<sup>20</sup>, da sie sich hinsichtlich der (Gesamt-)Verschuldung einer Gemeinde nunmehr an der Schuldendefinition der amtlichen Sta-tistik orientiert und die Konsequenzen bei Überschreiten der Richtwerte ausführlicher als bisher erläutert. Sowohl den Kommunen als auch den RAB wird damit für die Einordnung und Bewertung der kommunalen Schulden-situation ein praktikables Instrumentarium in Aussicht gestellt.

<sup>20</sup> Stand zum Redaktionsschluss: Anhörungsphase zum Entwurf einer Neufassung der VwV Kommu-nale Haushaltswirtschaft.