

## Zur Verschuldung Stuttgarts Ende 2019 – Wie stellt sich die Situation der Landeshauptstadt vor Beginn der Coronakrise dar?

Dr. Werner Münzenmaier<sup>1</sup>

### Coronakrise und Schuldenstand

Die Coronakrise stellt die öffentlichen Haushalte vor immense Probleme. In den städtischen Haushalten werden noch auf längere Zeit erhebliche Mindereinnahmen bei der Gewerbesteuer und bei anderen Steuern, Corona-bedingte Mehrausgaben im Kernhaushalt und erhöhte Zuschüsse an städtische Beteiligungsgesellschaften große Löcher reißen, die durch Landes- und Bundeszuschüsse nicht vollständig aufgefangen werden können.<sup>2</sup> Vor diesem Hintergrund ist die aktuelle Lage kommunaler Haushalte umso prekärer beziehungsweise sind zukünftige Spielräume umso geringer, je höher der in der Vergangenheit aufgelaufene Schuldenstand ist. Es ist deshalb interessant zu erfahren, wie sich die Schuldensituation der Stadt Stuttgart darstellt.

### Umfassende Darstellung in der jährlichen Schuldenstatistik

In der jährlichen Schuldenstatistik der statistischen Ämter des Bundes und der Länder werden die Schulden zum 31. Dezember veröffentlicht, unterschieden nach Schulden gegenüber dem öffentlichen und dem nicht-öffentlichen, also privaten Bereich; nachfolgend wird nur der deutlich umfangreichere private Bereich einbezogen. Er besteht aus Wertpapier-schulden, Krediten und Kassen- oder Liquiditätskrediten.<sup>3</sup>

Da in den letzten Jahren öffentliche Aufgaben zunehmend nicht nur von den Gemeinden selbst, sondern auch von ausgelagerten Einrichtungen mit eigenem Rechnungswesen erbracht werden, ist es für intertemporale und interregionale Vergleiche unabdingbar, auch die Schulden dieser Beteiligungen mit einzubeziehen. Dabei werden in der jährlichen Schuldenstatistik nur Beteiligungen betrachtet, die vollständig, also zu 100 Prozent

der Kommune selbst gehören. Unterschieden wird zwischen Eigenbetrieben, die rechtlich unselbstständig sind und in öffentlicher Rechtsform stehen, und Eigengesellschaften, die eine private Rechtsform (meist GmbH, aber auch AG) aufweisen. Kennzeichnend für beide Beteiligungen ist, dass allein die jeweilige Gemeinde, und zwar zu 100 Prozent, für deren Schulden haftet. Die Schulden der Eigengesellschaften werden von der amtlichen Statistik allerdings erst seit 2015 ausgewertet.

### Kontinuierlicher Rückgang der Verschuldung Stuttgarts seit 2010

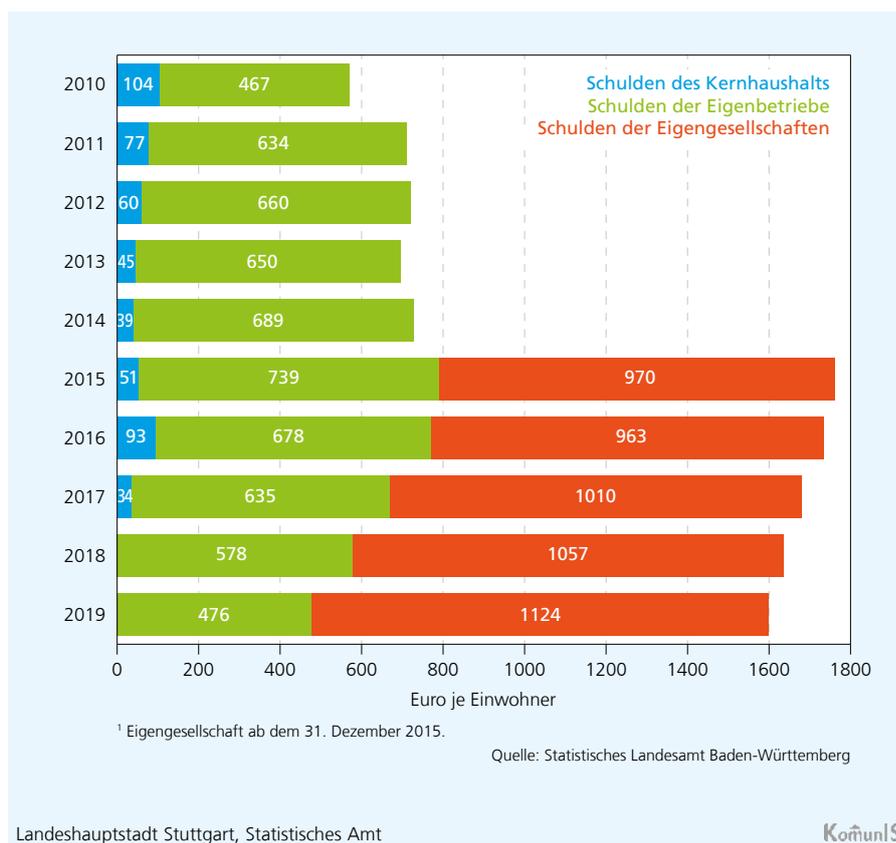
Dementsprechend werden in Abbildung 1 die Schulden je Einwohner der Stadt Stuttgart bis zum 31. Dezember

2014 nur für den Kernhaushalt und die Eigenbetriebe, erst danach auch für die Eigengesellschaften nachgewiesen.

Auffallend bei der Darstellung ab 2010 ist zunächst eine durchgehend deutlich höhere Verschuldung der Eigenbetriebe im Vergleich zum Kernhaushalt. Schon 2010 war die Pro-Kopf-Verschuldung der Eigenbetriebe mit 467 Euro je Einwohner viereinhalb Mal so hoch wie die des Kernhaushalts mit 104 Euro je Einwohner, anschließend hat sich dieses Verhältnis weiter erhöht. Die Pro-Kopf-Schulden des Kernhaushalts haben bis 2017 mehr oder weniger kontinuierlich abgenommen, und 2018 und 2019 war die Landeshauptstadt erstmals seit 70 Jahren in ihrem Kern-

236

Abbildung 1: Entwicklung der Schulden je Einwohner von Kernhaushalt, Eigenbetrieben und Eigengesellschaften<sup>1</sup> der Stadt Stuttgart beim privaten Bereich am 31. Dezember 2010 bis 2019

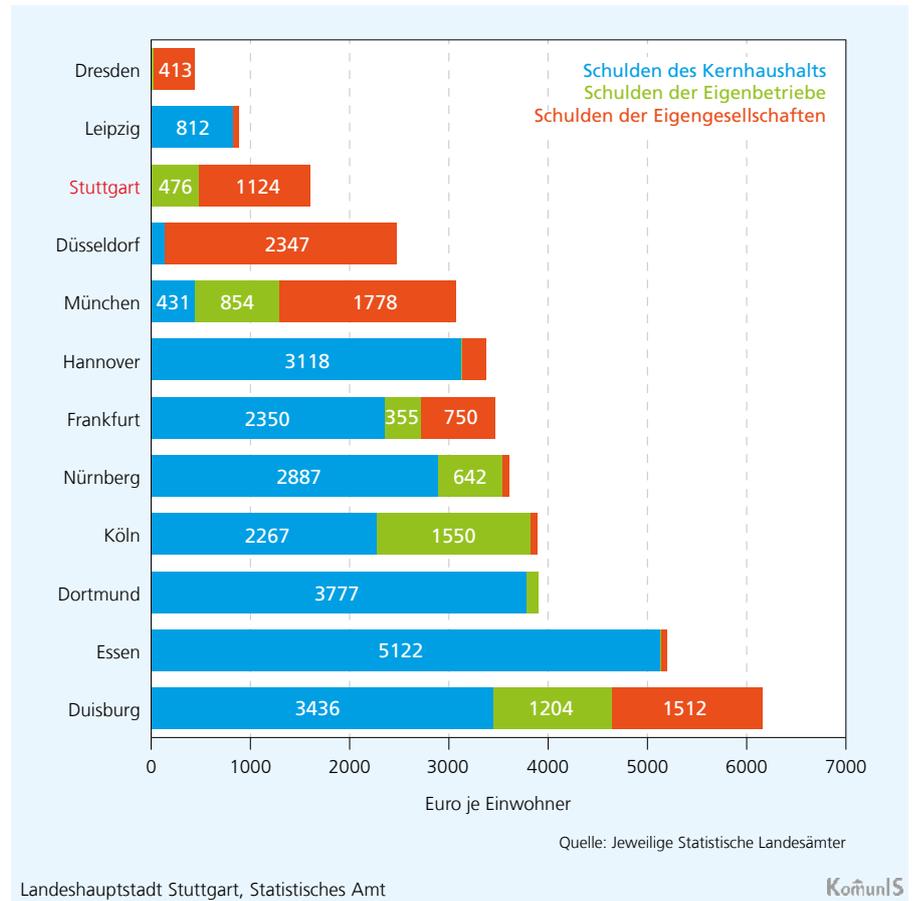


haushalt wieder komplett schuldenfrei. Parallel dazu hat allerdings die Pro-Kopf-Verschuldung der Eigenbetriebe zunächst tendenziell zugenommen – zwischen 2010 und 2015 um 58 Prozent auf 739 Euro je Einwohner. In den Folgejahren hat sich ein kontinuierlicher Rückgang eingestellt, und Ende 2019 war die Pro-Kopf-Verschuldung der Eigenbetriebe Stuttgarts mit 476 Euro je Einwohner fast genau so niedrig wie 2010. Kernhaushalt und Eigenbetriebe zusammengekommen waren je Einwohner 2018 nur geringfügig höher verschuldet als 2010, und 2019 konnte für Stuttgart die niedrigste Pro-Kopf-Verschuldung in der Summe beider Kategorien gemessen werden.

Die anhaltende Rückführung der Verschuldung von Kernhaushalt und Eigenbetrieben hat dazu geführt, dass die Gesamtverschuldung Stuttgarts unter Einschluss der Eigengesellschaften seit 2015 von Jahr zu Jahr geringer ausfiel, obwohl die seit 2015 erstmals erfassten Eigengesellschaften bis 2019 durch kontinuierlichen Verschuldungsaufbau gekennzeichnet waren. 2015 und 2016 noch knapp unter 1000 Euro je Einwohner hat sich die Verschuldung bis 2019 auf 1124 Euro je Einwohner erhöht. Bereits 2015 übertraf die Pro-Kopf-Verschuldung der Eigengesellschaften mit 970 Euro je Einwohner diejenige von Kernhaushalt und Eigenbetrieben mit zusammen 790 Euro je Einwohner um 23 Prozent, 2019 waren es mit 1124 zu 476 Euro je Einwohner bereits 136 Prozent.

Festzuhalten bleibt: Die Stadt Stuttgart hat die Verschuldung ihres Kernhaushalts seit 2010 kontinuierlich zurückgeführt und war dort 2018 und 2019 schuldenfrei. Die Eigenbetriebe konnten nach Zunahmen zwischen 2010 und 2015 ihre Verschuldung bis 2019 ebenfalls verringern; lediglich die Eigengesellschaften waren ab dem erstmals statistisch erfassten Jahr 2015 mit anhaltendem Schuldenaufbau konfrontiert. Für alle drei Kategorien zusammengekommen kann jedoch für den Zeitraum 2015 bis 2019 ein leichter Abbau der Verschuldung

Abbildung 2: Schulden je Einwohner von Kernhaushalt, Eigenbetrieben und Eigengesellschaften der zwölf größten Städte Deutschlands (ohne Stadtstaaten) beim privaten Bereich am 31. Dezember 2019



von 1760 auf 1600 Euro je Einwohner und damit um neun Prozent festgestellt werden.

**Unterschiede in Höhe und Verteilung der Schulden in den zwölf größten Städten Deutschlands zum 31. Dezember 2019**

Abbildung 2 informiert über die Pro-Kopf-Verschuldung zum 31. Dezember 2019 von Kernhaushalten, Eigenbetrieben und Eigengesellschaften in den zwölf größten Städten Deutschlands mit mehr als 400 000 Einwohnern – und zwar ohne die drei Stadtstaaten, die finanzstatistisch nicht mit den länderangehörigen Städten vergleichbar sind.

Auffallend sind zunächst deutlich unterschiedliche Verschuldungsgrade zwischen den zwölf Städten: Kernhaushalte und Beteiligungen zusammengekommen stehen Schulden in

Höhe von 432 Euro je Einwohner in Dresden nicht weniger als 6152 Euro je Einwohner (und damit mehr als das 14-Fache) in Duisburg gegenüber.

Ebenfalls ins Auge springt eine in den Städten recht ungleiche Verteilung der Schulden zwischen Kernhaushalten, Eigenbetrieben und Eigengesellschaften. Beispielsweise gibt es mit Dresden und Stuttgart zwei Städte mit Ende 2019 völlig schuldenfreien Kernhaushalten, während sich die sieben Städte mit der höchsten Gesamtverschuldung durch besonders stark verschuldete Kernhaushalte auszeichnen; in diesen Städten, aber auch in Leipzig, überragen die Schulden im Kernhaushalt diejenigen in den Ausgliederungen. Bei den hier untersuchten Großstädten wird damit eine hohe Gesamtverschuldung überwiegend durch deren Kernhaushalt bestimmt.

In insgesamt neun Städten übertraf Ende 2019 die Verschuldung der Eigengesellschaften diejenige der Eigenbetriebe, wobei in Düsseldorf sogar nur die Eigengesellschaften verschuldet waren. Umgekehrt wurden in Dortmund unter den Ausgliederungen nur in den Eigenbetrieben Schulden ausgewiesen, in Nürnberg und in Köln war der Verschuldungsgrad in den Eigenbetrieben stärker ausgeprägt als in den Eigengesellschaften.

### Verschuldung der Städte im Einzelnen

Die geringste Pro-Kopf-Verschuldung haben die beiden sächsischen Städte Dresden und Leipzig mit insgesamt 432 beziehungsweise 874 Euro je Einwohner verbucht. Dies hängt entscheidend damit zusammen, dass die beiden ostdeutschen Städte anfangs der 1990er-Jahre – anders als die meisten westdeutschen Kommunen – nur sehr geringe Schulden aufzuweisen hatten. Überdies ist der besonders niedrige Schuldenstand der Stadt Dresden wesentlich damit zu erklären, dass die sächsische Landeshauptstadt 2006 aus ihrem Bestand 48 000 Wohnungen verkauft und so ihren Kernhaushalt damals komplett entschuldet hat.

Unter den westdeutschen Großstädten ist Stuttgart mit Abstand am geringsten verschuldet, Ende 2019 waren es insgesamt 1600 Euro je Einwohner. Und im Gegensatz zu den anderen westdeutschen Großstädten war Stuttgart im Kernhaushalt Ende 2019 völlig schuldenfrei.

Schon deutlich höher war die Verschuldung in den beiden folgenden Städten Düsseldorf und München mit 2471 und 3063 Euro je Einwohner. Auffallend ist, dass beide Landeshauptstädte in ihren Kernhaushalten nur wenig verschuldet waren, aber bei ihren Eigengesellschaften unter allen Großstädten die höchste Verschuldung aufzuweisen hatten. Interessanterweise waren auch die Eigengesellschaften der baden-württembergischen Landeshauptstadt recht stark verschuldet, neben Düsseldorf

und München lag der Verschuldungsgrad nur noch in Duisburg höher als in Stuttgart. Das heißt: Die drei westdeutschen Großstädte mit der kleinsten Gesamtverschuldung zeichnen sich durch schuldenfreie oder allenfalls minimal verschuldete Kernhaushalte, aber besonders stark verschuldete Eigengesellschaften aus.

Die drei folgenden Städte waren Ende 2019 insgesamt etwas mehr verschuldet als München, nämlich Hannover mit 3377, Frankfurt am Main mit 3454 und Nürnberg mit 3603 Euro je Einwohner. Auch die beiden nordrhein-westfälischen Städte Köln und Dortmund blieben mit 3886 beziehungsweise 3894 Euro je Einwohner noch unter der 4000er-Marke. In allen fünf Städten übertraf die Verschuldung der Kernhaushalte diejenige der Eigenbetriebe und Eigengesellschaften, besonders deutlich in Hannover und Dortmund mit 3118 beziehungsweise 3777 Euro je Einwohner. Ergänzend erwähnt sei der mit 1550 Euro je Einwohner besonders hohe Verschuldungsgrad bei den Eigenbetrieben der Stadt Köln.

Für die beiden Ruhrgebietsstädte Essen und Duisburg wurde für Ende 2019 mit 5195 beziehungsweise 6152 Euro je Einwohner die umfangreichste Gesamtverschuldung ermittelt. Dabei war Essen fast ausschließlich im Kernhaushalt verschuldet und wies dort mit 5122 Euro je Einwohner den größten Betrag unter den Großstädten auf, während in Duisburg Eigenbetriebe und Eigengesellschaften zusammengenommen mehr Schulden angehäuften als der dortige Kernhaushalt. Alle drei Ruhrgebietsstädte waren insgesamt und in ihren Kernhaushalten am stärksten verschuldet, wobei jeweils ein recht hoher Betrag (1900 bis 2460 Euro je Einwohner) auf Kassenkredite im Kernhaushalt entfiel.

### Integrierte Schulden

Wie ausgeführt werden in der jährlichen Schuldenstatistik neben den Kernhaushalten nur solche Beteiligungen erfasst, die zu 100 Prozent der jeweiligen Kommune gehören.

Darüber hinaus gibt es aber auch Einrichtungen oder Unternehmen, die sich zu weniger als 100 Prozent im Besitz einer Gemeinde befinden; im Fall von Stuttgart sind dies zum Beispiel der Flughafen, die Messe oder die LBBW. Auch bei solchen Bereichen kann sich für eine Stadt die Frage der Haftung und der Aufbringung des Schuldendienstes stellen.

In einem umfassenderen Konzept der so genannten „Integrierten Schulden“ werden deshalb auch die anteiligen Schulden von Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) einbezogen. Kennzeichnend für diese FEU ist ihre öffentliche Bestimmtheit; sie liegt vor, wenn die öffentliche Hand unmittelbar oder mittelbar mit mehr als 50 Prozent des Stimmrechts oder des Nennkapitals beteiligt, insofern eine öffentliche Kontrolle gewährleistet ist.

Entsprechend dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) wird dabei unterschieden zwischen Extrahaushalten und sonstigen FEU; Unterscheidungsmerkmal ist der Eigenfinanzierungsgrad in Form von Einnahmen, Gebühren, Beiträgen und Ähnlichem. Extrahaushalte unterliegen danach nicht nur der Kontrolle der öffentlichen Hand, sondern werden auch überwiegend von ihr finanziert, weil deren Güter und Dienstleistungen kostenlos oder zu reduzierten Preisen bereitgestellt werden (Nichtmarktproduzenten). Sonstige FEU finanzieren sich dagegen überwiegend selbst durch Umsätze am Markt (Marktproduzenten).<sup>4</sup>

Die Zuordnung der FEU auf die betroffenen Kommunen erfordert eine umfassende Datenbank über die in Deutschland ansässigen öffentlichen Unternehmen mit ihren Beteiligungen und Zugehörigkeiten, die laufend aktualisiert werden muss. Auf dieser Datengrundlage lassen sich die FEU grundsätzlich auf die einzelnen Kommunen verteilen. In der konkreten Umsetzung ergeben sich allerdings erhebliche Schwierigkeiten, weil die Beteiligungsverhältnisse oft sehr komplex sind und mehrere Stufen umfassen.<sup>5</sup> Aus diesem Grund werden die

„Integrierten Schulden“ von der amtlichen Statistik nicht für jedes Jahr berechnet.

**Situation in Stuttgart zum 31. Dezember 2017**

Die letzte Veröffentlichung der Integrierten Schulden bezieht sich auf den 31. Dezember 2017<sup>6</sup>. Die Ergebnisse für die zwölf größten deutschen Städte wurden bereits Anfang 2019 in dieser Schriftenreihe vorgestellt,<sup>7</sup> sie sind hier als Abbildung 3 wiedergegeben.

Für Stuttgart wurde demnach für Ende 2017 ein Schuldenstand im Kernhaushalt in Höhe von 34 Euro je Einwohner ermittelt, das entspricht definitionsgemäß dem in Abbildung 1 für dieses Jahr ausgewiesenen Wert entsprechend der jährlichen Schuldenstatistik. Die anteiligen Schulden der Extrahaushalte beliefen sich auf 298 und diejenigen der sonstigen FEU auf 2539 Euro je Einwohner, das sind zusammengenommen 2837 Euro je Einwohner. Demgegenüber wurden

in der jährlichen Schuldenstatistik, die nur die vollständig im Eigentum Stuttgarts befindlichen Eigenbetriebe und Eigengesellschaften erfasst, für dieses Jahr Schulden in Höhe von 1645 Euro je Einwohner nachgewiesen; unter Einbeziehung der Bereiche mit weniger als 100 Prozent Beteiligung, also der FEU, ist demnach die Verschuldung Stuttgarts außerhalb des Kernhaushalts um 73 Prozent höher ausgefallen.

**Vergleich der zwölf Großstädte zum 31. Dezember 2017**

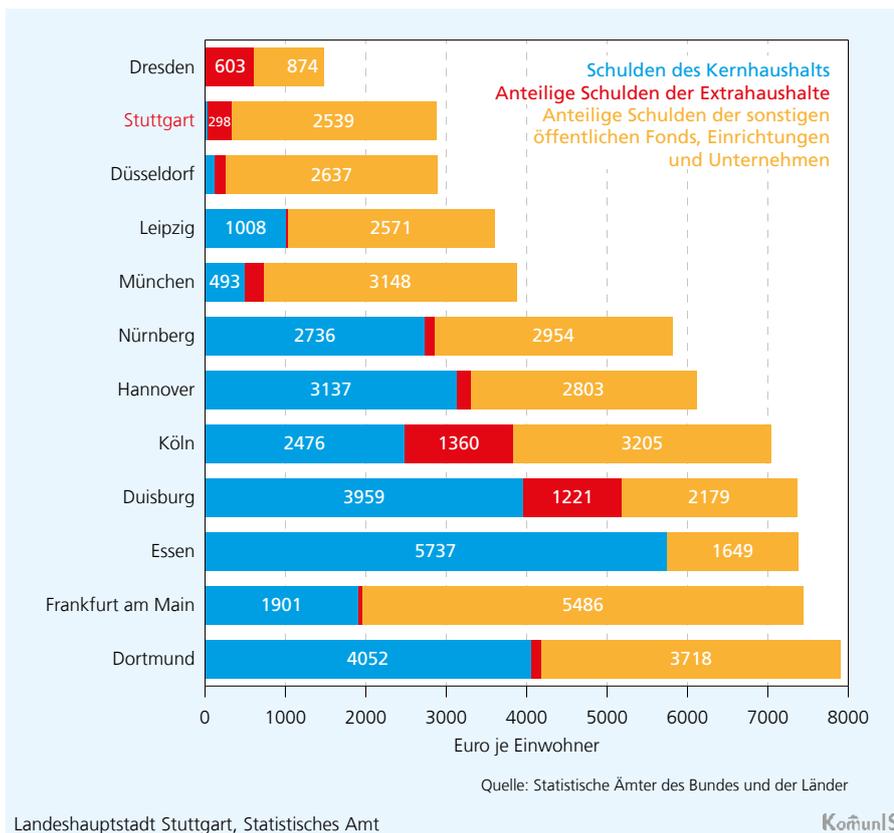
Abbildung 3 informiert über den Umfang der umfassenden, integrierten Schulden der zwölf größten Städte, wieder ohne Stadtstaaten, zum 31. Dezember 2017. Gemessen daran kann Stuttgart für sich die zweitniedrigste Gesamtverschuldung aller großen Städte reklamieren (2871 Euro je Einwohner), wiederum hinter Dresden (1478 Euro je Einwohner), aber bei dieser Darstellung deutlich vor Leipzig (3600 Euro je Einwohner). Stuttgart hat damit auch bei den inte-

grierten Schulden unter den westdeutschen Großstädten am besten abgeschnitten, allerdings nur knapp vor Düsseldorf mit 2894 Euro je Einwohner. Dabei war Stuttgart im Kernhaushalt mit 34 Euro je Einwohner geringer verschuldet als Düsseldorf mit 123 Euro je Einwohner; dies wurde seitens Düsseldorfs aber mehr als ausgeglichen durch eine mit 134 gegenüber 298 Euro je Einwohner geringere Verschuldung bei den Extrahaushalten. Die im Vergleich zu Stuttgart etwas umfangreicheren integrierten Gesamtschulden Düsseldorfs resultieren aus einem höheren Verschuldungsgrad bei den sonstigen FEU mit 2637 gegenüber 2539 Euro je Einwohner in Stuttgart.

Mit Leipzig und München (3600 bzw. 3878 Euro je Einwohner) folgen zwei Städte, die auch bei der jährlichen Schuldenstatistik zu den fünf eher gering verschuldeten Städten gehören (Abbildung 2 für den 31. Dezember 2019); dabei war die Verschuldung des Kernhaushalts in Leipzig mehr als doppelt so groß wie in München, das aber bei den FEU stärker verschuldet war. Um die 6000 Euro je Einwohner bewegte sich Ende 2017 die integrierte Gesamtverschuldung in Nürnberg und in Hannover mit 5809 beziehungsweise 6109 Euro je Einwohner, relativ gleichmäßig verteilt auf Kernhaushalt und FEU.

Dagegen ist Frankfurt am Main, das sich bei der jährlichen Schuldenstatistik Ende 2019 in der Mitte zwischen Hannover und Nürnberg platziert hat (Abbildung 2), bei der integrierten Gesamtverschuldung zum 31. Dezember 2017 auf den vorletzten Platz abgerutscht (7443 Euro je Einwohner), bedingt durch die mit Abstand höchste Verschuldung der sonstigen FEU (5486 Euro je Einwohner). Neben Köln mit einer integrierten Gesamtverschuldung von 7041 Euro je Einwohner konnten sich auch die beiden Ruhrgebietsstädte Duisburg und Essen mit 7359 beziehungsweise 7386 Euro je Einwohner Ende 2017 noch vor Frankfurt platzieren, und dies trotz deutlich stärker verschuldeter Kernhaushalte. Lediglich Dortmund war zum Berichtszeitpunkt mit

**Abbildung 3:** Schulden je Einwohner der zwölf größten Städte Deutschlands (ohne Stadtstaaten) beim privaten Bereich am 31. Dezember 2017



7902 Euro je Einwohner insgesamt noch höher verschuldet, bedingt durch Schulden der sonstigen FEU, die mit 3718 Euro je Einwohner nur von Frankfurt übertroffen wurden; Dortmund stand damit auch im Gegensatz zu den beiden anderen Ruhrgebietsstädten Essen und Duisburg, in denen unter den westdeutschen Großstädten die niedrigsten Schulden der sonstigen FEU gemessen wurden.

### Zusammenfassung aus der Sicht Stuttgarts

Die gegenwärtige Krise stellt alle Kommunen vor gewaltige finanzielle Herausforderungen, nicht zuletzt die Stadt Stuttgart mit ihrer starken Ausrichtung auf den erheblich betroffenen Automobilbau.<sup>8</sup> In dieser Situation ist es von Vorteil, dass die baden-württembergische Landeshauptstadt finanziell recht gut dasteht: Gemessen am

31. Dezember 2019 ist Stuttgart im Kernhaushalt komplett schuldenfrei und weist auch unter Einschluss von Eigenbetrieben und Eigengesellschaften die mit Abstand geringste Verschuldung unter den größten westdeutschen Städten auf; lediglich die ostdeutschen Städte Dresden und Leipzig sind geringer verschuldet als Stuttgart. In der Entwicklung ist für Stuttgart, zumindest seit 2015, ein kontinuierlicher Rückgang des Verschuldungsgrads festzustellen.

Bei der umfassenderen Darstellung der „Integrierten Schulden“, die auch die anteiligen Schulden von Fonds, Einrichtungen und Unternehmen einbezieht, schneidet Stuttgart im Großstädtevergleich noch besser ab – zum 31. Dezember 2017 blieb nur Dresden, auch bedingt durch Sondereffekte, im Schuldenstand hinter Stuttgart zurück.

1 Dr. Werner Münzenmaier war Referatsleiter im Finanzministerium und zuvor Referent im Statistischen Landesamt Baden-Württemberg.

2 Nach Berechnungen des Statistischen Bundesamtes auf Grundlage der vierteljährlichen Kassenstatistik ist das Finanzierungsdefizit der Gemeinden und Gemeindeverbände (ohne Stadtstaaten) im 1. Halbjahr 2020 auf über 9,7 Mrd. Euro angewachsen, im 1. Halbjahr 2019 hat es lediglich knapp 0,3 Mrd. Euro betragen. In diesem Berichtszeitraum hat das Defizit der Kernhaushalte von 0,9 auf 9,5 Mrd. Euro zugenommen, bei den Extrahaushalten hat sich ein Überschuss in Höhe von 0,7 Mrd. Euro in ein Defizit im Umfang von 0,2 Mrd. Euro umgewandelt. Ausschlaggebend für diese Entwicklung waren vor allem starke Einnahmefälle im 2. Vierteljahr 2020. Vgl. Statistisches Bundesamt: Kommunen schließen 1. Halbjahr 2020 mit Finanzierungsdefizit von 9,7 Milliarden Euro ab – Einnahmen-Ausfälle durch Corona-Krise führen zu großer Finanzierungslücke. Pressemitteilung Nr. 385 vom 1. Oktober 2020.

3 Vgl. ausführlich Brobeil, Frank; Forster, Melanie: Integrierte Schulden. In: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (Hrsg.): Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg, Heft 3/2019, S. 24/25.

4 Eine umfassende Darstellung findet sich bei Brobeil, Frank; Forster, Melanie: Integrierte Schulden, a. a. O., S. 25.

5 Vgl. Brobeil, Frank; Forster, Melanie: Integrierte Schulden, a. a. O., S. 32.

6 Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.): Integrierte Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände – Anteilige Modellrechnung für den interkommunalen Vergleich. Tabellenband, Stand 31. 12. 2017, Wiesbaden, November 2018.

7 Vgl. Münzenmaier, Werner: Stuttgart: Niedrigster Schuldenstand unter den westdeutschen Großstädten. In: Landeshauptstadt Stuttgart (Hrsg.): Statistik und Informationsmanagement, Monatsheft 3/2019, S. 59.

8 Vgl. Münzenmaier, Werner: Finanzmarktkrise im Rückblick, Coronakrise im Ausblick: Gesamtwirtschaftliche Entwicklung. In: Landeshauptstadt Stuttgart (Hrsg.): Statistik und Informationsmanagement, Monatsheft 7/2020, S. 167.