

# E-Payment und kommunales Finanzmanagement

Eine Studie der S-Public Services, Visa und  
des Deutschen Städte- und Gemeindebunds,  
durchgeführt vom Kompetenzzentrum  
Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und  
Daseinsvorsorge e. V.

Durchgeführt von:

## Herausgeber

**S-Public Services GmbH**  
Ein Unternehmen der DSV-Gruppe  
Am Wallgraben 115  
70565 Stuttgart

**Deutscher Städte- und Gemeindebund**  
Marienstraße 6  
12207 Berlin

## Sponsor

**Visa Europe**  
Management Services Limited  
German Branch  
Neue Mainzer Straße 66 - 68  
60311 Frankfurt

## Layout & Design

**markenmut. Kreatives Marketing AG**  
Herzogenbuscher Straße 14  
54292 Trier

## Autoren

**Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft,  
Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V.**  
Prof. Dr. Thomas Lenk  
Dr. Tim Starke,  
Dr. Oliver Rottmann  
Dr. Mario Hesse

## Co-Redaktion

Michael Nitsche

Erschienen im Juli 2022

# Inhalt

Die Herausgeber	4
Autorenvorwort	6
Summary	8
<b>Struktur und Hintergrund der befragten Gemeinden und Städte</b>	<b>10</b>
<b>Kommunales E-Payment</b>	<b>14</b>
54 Prozent der Kommunen sehen sich gut auf die Anforderungen des OZG vorbereitet	15
Marktanteil & Hürden von E-Payment im Kommunalen Sektor	16
Kommunale Anforderungen an E-Payment	18
E-Payment in Kommunalen Interessensfeldern	20
Hohe Kosten zum Management von Bargeld und Überweisungen in Kommunen	22
Häufigste Bezahlverfahren im Vergleich	24
Kommunale Einnahmen mit digitalen Transaktionen	25
Häufigste HKR-Systeme	26
<b>Kommunalfinanzierung und Zinsmanagement</b>	<b>28</b>
64 Prozent der Städte und Gemeinden erreichen 2022 einen Haushaltsausgleich	28
Steigende Herausforderungen für den Erhalt bestehender Infrastruktur	30
Höher verschuldete Kommunen besonders durch Sozialausgaben belastet	31
Folgen des Niedrigzinsumfeldes für die befragten Gemeinden	32
Aktives Zins- und Schuldenmanagement im Vergleich	35
Finanzierungsinstrumente der Kommunen im Rahmen des Niedrigzinsumfeldes	38

---

**Abb. 1:** Verteilung der Stichprobe nach Bundesländern, n=101 (S. 10). **Abb. 2:** Verteilung der Stichprobe nach Einwohnerinnen und Einwohnern (S. 10). **Abb. 3:** Einschätzung der Vorbereitung in den Kommunen auf die Anforderungen an das OZG, n=91 (S. 15). **Abb. 4:** Nutzung digitaler Bezahlverfahren, n=91 (S. 16). **Abb. 5:** Wichtigkeit bestimmter Aspekte beim Einsatz von E-Payment (S. 18). **Abb. 6:** Vom Anbieter zusätzlich benötigte Informationen zur nachgelagerten Verarbeitung von E-Payment-Zahlungen (Mehrfachnennungen möglich) (S. 19). **Abb. 7:** Fachbereiche mit Nutzung von E-Payment (Mehrfachnennungen möglich) (S. 20). **Abb. 8:** Monatliche Aufwendungen in Arbeitsstunden zum Management von Bargeld und Überweisungen, n=44 (S. 22). **Abb. 9:** Regelmäßig mit Zahlungseingängen beschäftigte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung und Gemeindegroßenklassen im Vergleich (S. 23). **Abb. 10:** Einbindung digitaler Bezahlverfahren (Mehrfachnennungen möglich) (S. 24). **Abb. 11:** Geschätzte jährliche Einnahmen aller Transaktionen mit digitalen Bezahlverfahren mit Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen, n=81 (S. 25). **Abb. 12:** Verwendete Haushalts-Kasse-Rechnungswesen (HKR), n=96 (S. 26). **Abb. 13:** Kommunale Verschuldung in den Kernhaushalten nach Arten und insgesamt, n=96 (S. 28). **Abb. 14:** Herausforderungen für die kommunalen Haushalte (max. drei Nennungen), n=96 (S. 30). **Abb. 15:** Herausforderungen für die kommunalen Haushalte und Gesamtschuldenstand je Einwohner im Vergleich (S. 31). **Abb. 16:** Auswirkungen des Niedrigzinsumfeldes auf die kommunalen Haushalte, n=93 (oben: ohne Differenzierung, unten: mit Differenzierung nach dem Schuldenstand) (S. 32). **Abb. 17:** Beobachtungen der Kommunen im Rahmen ihrer derzeitigen Fremdfinanzierung, (links: n=90, rechts: n=84) (S. 34). **Abb. 18:** Durchführung eines aktiven Zins- und Schuldenmanagements, n=89 (S. 35). **Abb. 19:** Durchführung eines aktiven Zins- und Schuldenmanagements und Gesamtschuldenstand je Einwohner im Vergleich (S. 35). **Abb. 20:** Einzelkredit- versus portfolioorientiertes Schuldenmanagement im Vergleich zu früheren Studien, n=85 (S. 36). **Abb. 21:** Einzelkredit- versus portfolioorientiertes Schuldenmanagement und Gesamtschuldenstand je Einwohner im Vergleich (S. 37). **Abb. 22:** Genutzte Finanzierungsinstrumente der Kommunen mit Blick auf die Zinssicherung (Mehrfachnennungen möglich) (S. 38). **Abb. 23:** Finanzierungsinstrumente der Kommunen und Gesamtschuldenstand je Einwohner im Vergleich (S. 39). **Abb. 24:** Finanzierungsinstrumente der Kommunen und Durchführung eines aktiven Zins- und Schuldenmanagements im Vergleich (S. 39). **Abb. 25:** Planung des Liquiditätsbedarfs für Investitionen und Durchführung eines aktiven Zins- und Schuldenmanagements im Vergleich (S.41). **Abb. 26:** Hinderungsgründe einer verstärkten Nutzung des Niedrigzinsumfeldes (Mehrfachnennungen möglich) (S. 41). **Abb. 27:** Hinderungsgründe für die derzeit verstärkte Nutzung des Niedrigzinsumfeldes und Gesamtschuldenstand je Einwohner im Vergleich (S. 42). **Abb. 28:** Verfügbarkeit einer dezidierten Anlagerichtlinie und Durchführung eines aktiven Zins- und Schuldenmanagements im Vergleich (S. 43).

# Die Herausgeber



## Kommunen mit einer umfassenden Digitalisierungsstrategie liegen klar vorn.

---

Die Ergebnisse dieser Studie sprechen eine eindeutige Sprache: Kommunen mit einer umfassenden und bürgernahen Digitalisierungsstrategie integrieren E-Payment frühzeitig und tief in ihre Prozesse. Warum? Mehr als 60 Prozent aller Kontakte zwischen Verwaltungen und der Bevölkerung haben eine Gebührenkomponente. Diese zu digitalisieren bedeutet eine für die Bevölkerung täglich erlebbare Modernisierung der Verwaltung. Gleichzeitig steigen die Kosten der Kommunen für den Umgang mit Bargeld und Überweisungen spürbar an. Die Studie zeigt, dass eine Kommune mit 75.000 Einwohnerinnen und Einwohnern im günstigsten Fall jährlich mehr als 170.000 Euro Personalkosten nur für das Management von Bargeld und Überweisungen aufbringen muss. Die potenziell freigesetzten Ressourcen durch E-Payment sind in Zeiten des Fachkräftemangels also enorm. Die wichtigste Erkenntnis liegt jedoch darin, dass es nicht auf die Größe der Kommune ankommt, sondern auf den politischen Willen zur Digitalisierung. Kleinere, aber bereits stark digitalisierte Kommunen erzielen zum Teil siebenstellige Umsätze durch digitale Transaktionen und haben dadurch einen spürbaren Hebel zur Ressourcenersparnis. Nicht wenige große Städte lassen dieses Potenzial noch weitgehend ungenutzt. Hier können wir besser werden und von den Beispielen der sichtbaren Leuchttürme lernen. Es kommt nicht nur darauf an, die Leistungsfähigkeit der Verwaltungen gegenüber der Bevölkerung in der Digitalisierung neu unter Beweis zu stellen. Wir müssen auch erkennen, wie groß die Chance der Verwaltung ist, ihr Leistungspotenzial durch die Digitalisierung zu erhöhen.

Ralf Linden  
Geschäftsführer S-Public Services

## Digitalisierung und Finanzmanagement in den Kommunen – Chancen und Herausforderungen.

---



Die zurückliegenden Jahre der Corona-Pandemie waren für die kommunalen Haushalte durch unsichere Zeiten geprägt. Nach einem historischen Einbruch der gemeindlichen Steuereinnahmen im Jahr 2020 konnten sich diese nicht zuletzt Dank der Hilfe des Bundes und der Länder erholen. Nun aber bringen der Ukraine-Krieg und die damit verbundenen Folgen bis hin zur Energieversorgungssicherheit weitere enorme Risiken, und stellen die kommunalen Haushalte vor schwerwiegende Herausforderungen.

Die dringend notwendige Digitalisierung und die damit einhergehende Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes werden die kommunale Ebene weiter viel Geld und Kraft kosten – und einen langen Atem bis hin zu einer Digitalisierungsrendite.

Das kommunale Finanzmanagement sieht nun Zeiten eines sich weiter verändernden Zinsumfeldes entgegen. Null- oder sogar Minuszinsen wird es absehbar nicht mehr geben, darauf werden sich alle einstellen müssen. Wie auch auf eine klare Verknappung der Liquidität in den Finanzmärkten. Die Thematik der Sustainable Finance wird weiter an Bedeutung gewinnen, bei kommunalen Schuldenaufnahmen wie auch bei Einlagengeschäften. Anlass und die richtige Zeit also, an diese Themen weiter mit Kraft heranzugehen, dann wird auch deren Meisterung gelingen.

Uwe Zimmermann

Stellvertretender Hauptgeschäftsführer Deutscher Städte- und Gemeindebund

## Sponsor



### Zahlungsgarantien sind das wichtigste Kriterium.

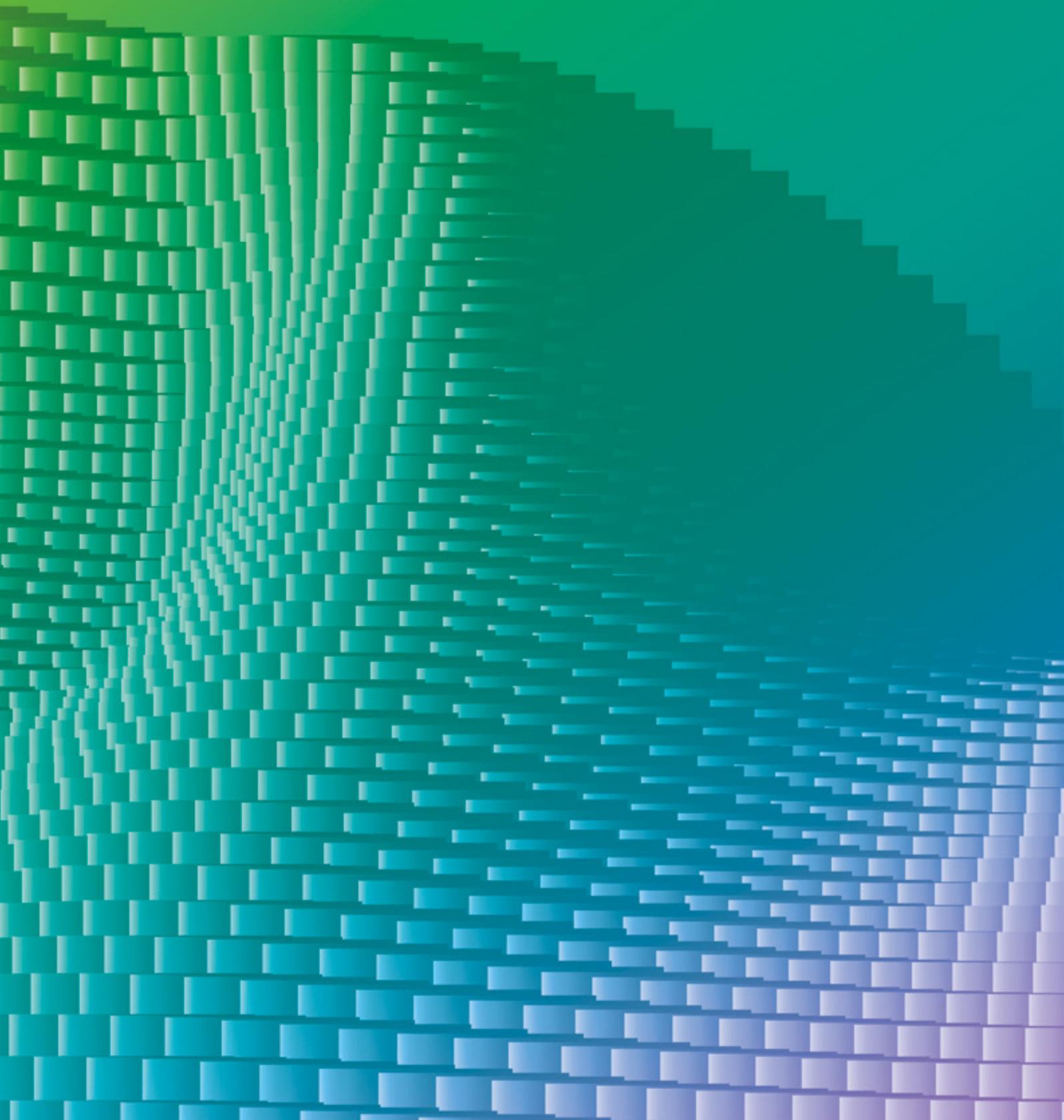
---

Bei der Digitalisierung der Verwaltung spielt neben der Bereitstellung von Online-Services auch die Möglichkeit der Online-Bezahlung mit Debit- und Kreditkarte zunehmend eine große Rolle: Rund 40 Prozent der im OZG-Umsetzungskatalog aufgelisteten Verwaltungsleistungen sollen zukünftig digital bezahlt werden. Visa kann diese Anforderung unterstützen und bietet beste Voraussetzungen für den einfachen Einsatz von Kartenzahlungen in Kommunen. Wie diese Studie zeigt, ist für die befragten Kommunen die Zahlungseingangsgarantie das wichtigste Kriterium in Bezug auf digitales Bezahlen. Mit Visa Secure wurde die nächste Generation von Zahlungssicherheit entwickelt. Die einfache und schnelle Authentifizierung durch Bürgerinnen und Bürger trägt zu einer Optimierung der Auszahlungssicherheit bei und ermöglicht die Erfüllung geltender Regulierungsanforderungen. Gleichzeitig fördert Visa Innovationen wie z. B. Click to Pay, um die Check-out-Erfahrung für Verbraucherinnen und Verbraucher beim Online-Bezahlen künftig weiter zu verbessern. So möchten wir dazu beitragen, dass Bürgerinnen und Bürger die Verwaltungsgebühren für behördliche Dienste wie die Beantragung des neuen Personalausweises einfach, unkompliziert und sicher online bezahlen können.

Ute König-Stemmler

Head of Business Development Central Europe, Visa Europe

# Autorenvorwort



**Nach einer Zeit fiskalischer Entspannung in vielen Kommunen in Deutschland bis zum Jahr 2020, als Resultat eines kontinuierlich wachsenden Steueraufkommens und niedriger Zinsen, ergeben sich durch die Auswirkungen der Corona-Pandemie wieder große Herausforderungen für die kommunalen Haushalte. So fiel das Gewerbesteueraufkommen im Jahr 2020 bundesweit um 10,1 Mrd. Euro bzw. um 18,2 Prozent geringer aus als im Vorjahr. Gleichzeitig sind die Ausgaben insbesondere für soziale Leistungen gestiegen. Zwar konnten die pandemiebedingten Mindereinnahmen und Mehrausgaben im Jahr 2020 durch diverse Hilfsmaßnahmen von Bund und Ländern größtenteils kompensiert werden. Allerdings erwartet die Mehrheit der Kommunen eine aus strukturellen, konjunkturellen und sozialpolitischen Gründen resultierende Verschlechterung ihrer Haushaltslage.**

Auch liegt die Höhe der Verschuldung (vor allem der Kassenkredite) teilweise noch immer auf einem sehr hohen Niveau. Aufgrund der oft begrenzten und zum Teil stark ausgeprägten Konsolidierungsoptionen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite wächst der Fokus auf das kommunale Finanz- und Schuldenmanagement. Auch die Vermögensseite der kommunalen Familie fällt sehr heterogen aus. Kommunen, die liquide Mittel am Markt anlegen, sind angehalten, eine Abwägung zwischen Risiko und Ertrag vorzunehmen. Dabei befinden sich Städte und Gemeinden in einem Spannungsfeld: Die übergeordnete Sorgfaltspflicht im Umgang mit den ihr anvertrauten (Steuer-)Geldern verlangt auf der einen Seite eine risikoarme Anlageform. Dies bringt aber auf der anderen Seite im aktuellen (bis dato bestehenden) Niedrigzinsumfeld die Herausforderung mit sich, das Kapital zumindest nominal zu erhalten.

Hinzu kommen aktuelle spezifische Herausforderungen im Finanzmanagement: Gemäß Onlinezugangsgesetz (OZG) hätte ein Großteil der öffentlichen Verwaltungsdienstleistungen bis Ende 2022 digital bereitgestellt werden müssen. E-Payment rückt damit stärker in den kommunalen Fokus, da die Mehrzahl der Kontakte zwischen Bürgerinnen und Bürgern und der Verwaltung mit Gebühren und damit Zahlungs-

prozessen verbunden ist. Dies bietet für die Bürgerinnen und Bürger ein höheres Maß an Nutzerfreundlichkeit, andererseits die Chance auf Effizienzsteigerung in den kommunalen Bearbeitungsprozessen. Das inzwischen offenkundige Scheitern des OZG erhöht nun den Druck auf Kommunen, eigene Konzepte und digitale Prozesse zu entwickeln; insbesondere solche, die der Abwicklung von Verwaltungsdienstleistungen gegenüber der Bevölkerung und der Wirtschaft dienen. Allerdings sind dazu noch zahlreiche Kraftanstrengungen technologischer oder prozessualer Natur zu bewältigen.

Dieses Themenspektrum greift die Studie „E-Payment und kommunales Finanzmanagement“ auf und analysiert auf Basis einer bundesweiten Kommunalbefragung, welche Herausforderungen in den Städten und Gemeinden bestehen und welche Maßnahmen und Optionen dem fiskalischen Handeln der Kommunen zugrunde liegen.

Wir danken den Herausgebern und Kooperationspartnern S-Public Services und Visa sowie dem Deutschen Städte- und Gemeindebund herzlich für die wertvolle Unterstützung in der Umsetzung der Studie.

Leipzig, im Juli 2022

Prof. Dr. Thomas Lenk, Dr. Tim Starke, Dr. Oliver Rottmann, Dr. Mario Hesse  
Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V.

# Summary



**Zahlreiche Kommunen konnten ihre fiskalische Lage ab Mitte der 2010er-Jahre bis zum Frühjahr 2020 zunächst substantiell verbessern. Die größeren Haushaltsspielräume wurden infolge der Corona-Pandemie jedoch größtenteils aufgelöst. Die Mehrheit der Kommunen erwartet gegenwärtig eine Verschlechterung ihrer Finanzsituation. Dies ist auch im Kontext des vielerorts hohen Gesamtschuldenstands (vor allem Kassenkredite) zu sehen. Aufgrund der bereits stark ausgereizten Konsolidierungsoptionen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite wächst der Fokus auf das kommunale Finanzmanagement.**

Zudem trifft die Digitalisierung die Kommunen erwartungsgemäß umfassend. Auch wenn das Onlinezugangsgesetz politisch gescheitert ist, bleibt der Digitalisierungsdruck – insbesondere durch die Öffentlichkeit – hoch. Hierdurch rückt das E-Payment als kommunale Einnahmequelle in den kommunalen Fokus, da ein Großteil der Kontakte zwischen der Bevölkerung, den Unternehmen und der Verwaltung mit Gebühren verbunden ist. Dabei sehen sich lediglich 54 Prozent der Kommunen gut auf die Anforderungen des OZG vorbereitet. Mehr als 80 Prozent haben E-Payment bereits für mindestens eine Verwaltungsdienstleistung implementiert. Allerdings ist die Implementierung in den unterschiedlichen Bereichen kommunaler Verwaltungsdienstleistungen unterschiedlich stark vorangeschritten. Der Anteil digitaler Transaktionen und Umsätze ist in einem Großteil der befragten Kommunen verglichen mit anderen Geldflüssen (bspw. Bargeld oder Überweisungen) noch ausbaufähig. Gleichzeitig wird die Relevanz für verschiedene Verwaltungsbereiche als hoch eingeschätzt. Wichtige Anforderungen an E-Payment sind für die befragten Städte und Gemeinden vor allem Zahlungseingangsgarantien, geringer Verwaltungsaufwand, Benutzerfreundlichkeit sowie die Akzeptanz in der Bevölkerung. E-Payment wird bisher vorrangig zur Beantragung von Geburtsurkunden, zur Eheschließung, zur Antragstellung bei Führungszeugnissen und zum Bezahlen von Bußgeld genutzt. Insgesamt zeigt sich keine Relation zwischen der Größe einer Kommune und der Höhe der Digitalen Transaktionen. Wirksame Digitalisierungsstrategien scheinen einen deutlich höheren Einfluss zu haben.

Mit Blick auf ihre Haushaltslage sehen Kommunen zunächst Probleme in „bekanntem“ Bereichen, wie im sozialen Sektor. Auch weitere Ausfälle an Steuerein-

nahmen durch die Corona-Pandemie werden befürchtet. Aktuell bestimmend ist zudem der Erhalt der bestehenden Infrastruktur, welcher eine Kraftanstrengung für beinahe alle befragten Städte darstellt. Wenige Kommunen sehen sich auch mit Herausforderungen bei der Erweiterung bzw. dem Neubau von öffentlichen Einrichtungen (insbesondere Kitas und Schulen) konfrontiert.

Grundsätzlich ist ein aktives Management von Schulden und Zinsen in den Kommunen bereits weit verbreitet. Die Ausführung des Zins- und Schuldenmanagements erfolgt in über der Hälfte der Fälle in Eigenregie. Dabei ist das kommunale Schuldenmanagement zuletzt weniger auf eine Portfolioorientierung ausgerichtet worden. Einige erreichte Fortschritte auf dem Weg von einer einzelkreditorientierten zu einer umfassenden Steuerung wurden wieder rückgängig gemacht.

Bezogen auf die Zinssicherung nutzen die Befragten vorrangig übliche Bankdarlehen bzw. Kommunalkredite, die mit längeren Zinsbindungen ausgestattet sind. Alternative Instrumente wie Zinsswaps, Derivate oder auch Zinsoptionsgeschäfte finden dagegen selten Anwendung. Der hierfür erforderliche, hohe Organisationsgrad in den kommunalen Verwaltungen ist vermehrt dann gegeben, wenn die Kommunen ein integriertes Zins- und Schuldenmanagement betreiben. Zum Teil werden die Gemeinden an der verstärkten Nutzung des Niedrigzinsumfeldes gehindert. Vorrangig hängt dies mit den Bindungsfristen laufender Kredite zusammen; allerdings gibt es anhaltend Vorbehalte gegenüber Kapitalmarktinstrumenten sowie kommunalrechtliche Hürden. Einige Kommunen verfügen zudem über eine zu hohe Liquidität, die eine weitere Kreditaufnahme unterbindet, da dies zu hohen Verwarentgelten führen würde.

# Struktur und Hintergrund der befragten Gemeinden und Städte

## Größe und Herkunft der Gemeinden

Im Rahmen der Studie wurden alle deutschen Gemeinden und Städte mit mehr als 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern mittels eines strukturierten Fragebogens online befragt. Schwerpunkt der Befragung lag auf E-Payment sowie auf kommunalem Finanzmanagement (insbesondere Zins- und Anlagemanagement). Zudem wurden Daten zur Kommunal- und Fiskalstruktur erhoben. Von insgesamt 691 Städten haben 149 an der Studie teilgenommen. Der Rücklauf von 21,6 Prozent (149 von 691<sup>1</sup>) ermöglicht eine differenzierte Auswertung und eine gute Verallgemeinerungsfähigkeit der Erhebungsergebnisse.<sup>2</sup>

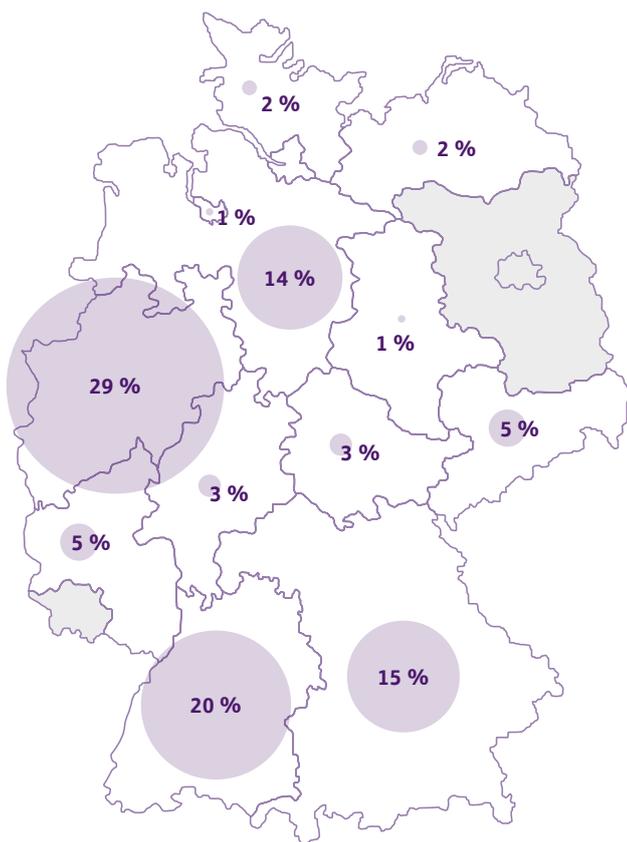


Abbildung 1:  
Verteilung der Stichprobe nach Bundesländern, n = 101.  
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

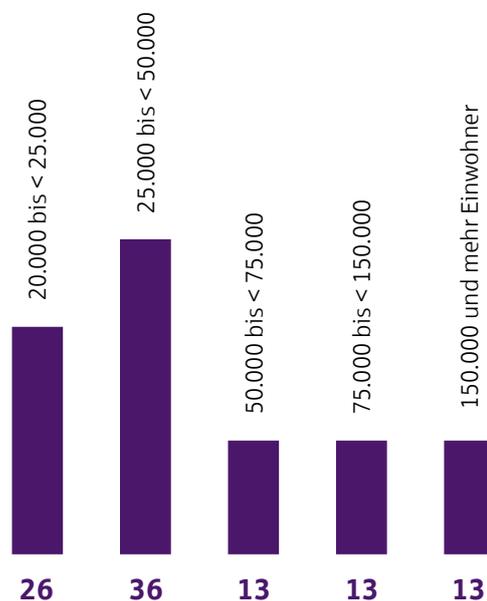


Abbildung 2:  
Verteilung der Stichprobe nach Einwohnerinnen und Einwohnern, Angaben in Prozent.  
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

<sup>1</sup> Der Erhebungszeitraum lag zwischen dem 01. April und dem 30. April 2022. Einige der befragten Kommunen haben den Online-Fragebogen selektiv ausgefüllt, sodass sich in vielen Fragen ein abweichendes n ergibt.

<sup>2</sup> Der empirische Stichprobenfehler ist angesichts der umfangreichen Stichprobe nur gering ausgeprägt. Folglich sind die gewonnenen Ergebnisse gut auf die Gesamtheit der Kommunen mit mehr als 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern übertragbar.

## **Hoher Anteil an Kommunen aus Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg. Fast zwei Drittel der teilnehmenden Kommunen verfügen über eine Einwohnerzahl bis 50.000, etwas mehr als ein Viertel sind größere Städte mit über 75.000 Einwohnerinnen und Einwohnern.**

Rund 29 Prozent der an der Studie teilnehmenden Kommunen stammen aus Nordrhein-Westfalen. Danach folgen Baden-Württemberg und Bayern mit 20 bzw. 15 Prozent. Die Kommunen Sachsens geben mit 5 Prozent den höchsten Anteil eines ostdeutschen Landes wieder. Die niedrigste Anzahl der Rückläufe entstammt aus Schleswig-Holstein (1 Prozent). Nicht vertreten sind Kommunen aus dem Saarland, Brandenburg sowie Bezirke aus Hamburg und Berlin. Mit dieser regionalen Struktur repräsentiert die im Rahmen der Umfrage entstandene Stichprobe im Wesentlichen die Grundgesamtheit der befragten Kommunen.

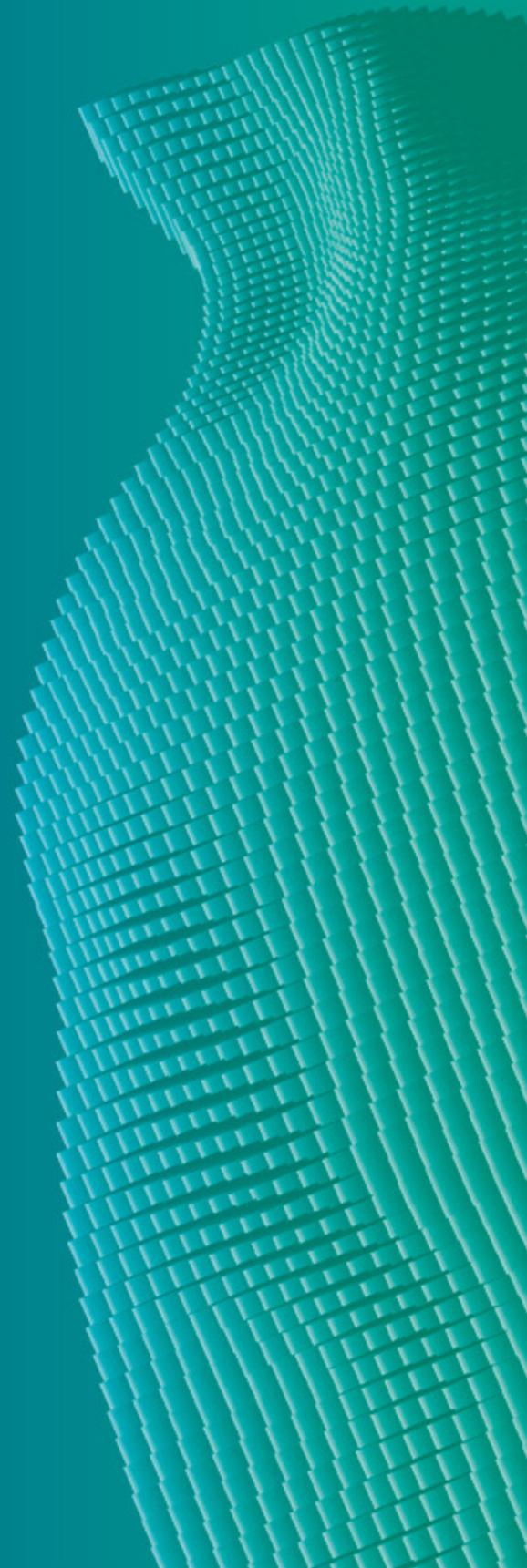
Der Anteil der ostdeutschen Kommunen liegt bei lediglich 11,5 Prozent. Dies liegt zum einen darin begründet, dass die Studie im westdeutschen Raum deutlich mehr Adressaten verzeichnet: In den ostdeutschen Ländern gibt es nur 106 und in den westdeutschen Ländern 594 Städte ab 20.000 Einwohnerinnen und Einwohner. Daran gemessen beläuft sich der ostdeutsche Anteil somit auf 15,1 Prozent.<sup>3</sup>

Der in der Studie erzielte Stichprobenanteil liegt folglich nur unwesentlich niedriger. Zum anderen weist die Gemeindestruktur in Westdeutschland einen höheren Verstärkungsgrad auf: Der Anteil der Städte mit mehr als 20.000 Einwohnern an der Gesamtanzahl der Gemeinden beläuft sich in Ostdeutschland nur auf 4,4 Prozent, in Westdeutschland beträgt er hingegen 7,1 Prozent.

Da ausschließlich Kommunen mit einer Einwohnerzahl ab 20.000 befragt wurden, haben in der Regel große Kreisstädte und kreisfreie Städte den Fragebogen beantwortet. Gegenüber den kleineren kreisangehörigen Gemeinden verzeichnen diese ein deutlich breiteres Aufgabenspektrum, woraus auch höhere Anforderungen an das kommunale Finanzmanagement erwachsen. Mehr als 60 Prozent der teilnehmenden Kommunen verzeichnen eine Einwohnerzahl von bis zu 50.000, während in einem Viertel mehr als 75.000, in 13 Prozent sogar mehr als 150.000 Menschen leben.

<sup>3</sup> Die zugrundeliegenden Einwohnerzahlen der 10.796 Gemeinden in der Bundesrepublik zum 30.06.2020 sind der gemeinsamen Veröffentlichung der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder zu den Hebesätzen der Realsteuern entnommen.

# Kommunales E-Payment





# Kommunales E-Payment

Unter E-Payment (alternativ auch Online-Payment) werden in der Regel Verfahren verstanden, die Zahlungen über das Internet ermöglichen. E-Payment spielt eine Schlüsselrolle bei der Digitalisierung unterschiedlicher Bereiche der Gesellschaft, da es am Ende zahlreicher, digitaler Transaktionen besonders im Konsummarkt steht. Ein Beispiel: Allein in Deutschland setzte der Online-Handel 2021 fast 100 Mrd. Euro mittels unterschiedlicher E-Payment-Verfahren um<sup>4</sup>. Auch für Felder wie Gastronomie, Kultur, stationärer Handel, Bildung oder Sport ist E-Payment inzwischen ein Standard zur Abwicklung von Zahlungen.

Dies wirkt sich in besonderem Maße auf die Anforderungen und die Erwartungshaltung an kommunale Verwaltungen (E-Government) aus. Im Schnitt sind zwei Drittel aller Kontakte zwischen kommunalen Verwaltungen mit Bürgerinnen und Bürgern mit einer Gebührenkomponente assoziiert. Jedoch lässt sich bisher nur ein Bruchteil von Verwaltungsdienstleistungen online abwickeln, respektive bezahlen.

Trotzdem haben sich digitale Zahlungssysteme (E-Payment) in der Praxis etwa in der Hälfte aller Kommunen respektive Verwaltungseinheiten grundlegend etabliert.<sup>5</sup> Allerdings ist der Anteil digital durchgeführter Transaktionen – besonders im Vergleich zum Privatsektor – sowie der angeschlossenen sogenannten Fachverfahren bisher gering. 2021 lag allein die Höhe sogenannter „übriger Gemeindesteuern“ laut Statistischem Bundesamt bundesweit bei 16,084 Mrd. Euro. Auch wenn unsere Erhebung nicht repräsentativ für alle kommunalen Körperschaften

sein kann, dürfte sich der Anteil digital durchgeführter Transaktionen für Gebühren und ähnliches in einem unteren, einstelligen Prozentbereich bewegen.

In diesem Kontext nahm zunächst das Onlinezugangsgesetz (OZG) eine wichtige Rolle ein: Dieses verpflichtete Bund, Länder und Kommunen, 575 Verwaltungsbündel bis Ende 2022 digital anzubieten<sup>6</sup>, ein Großteil davon sind gebührenpflichtige Leistungen. Die dazu nötigen Verfahren sollten als Ergebnis einer Bund-Länder-Kooperation bis Ende 2022 flächendeckend zur Verfügung und betriebsbereit gestellt werden. Inzwischen hat die Bundesregierung ein deutliches Scheitern der sog. „OZG-Ziele“ eingeräumt<sup>7</sup>, da bis Ende 2022 nur ein Bruchteil der angestrebten Verfahren zur Verfügung stehen wird. Eine belastbare Entscheidung zur politischen Zukunft des OZG lag bis Redaktionsschluss nicht vor. Dies setzt Kommunen nun besonderen Unsicherheiten aus. Während der politische Kurs des Bundes und der Länder bisher eine weitgehend zentrale Versorgung von Verfahren für Kommunen vorsah, befinden diese sich nun in einem Spannungsfeld zwischen der Unsicherheit ob der politischen und praktischen Zukunft einer zentral gesteuerten Digitalisierungsstrategie für den öffentlichen Sektor und einem steigenden Digitalisierungsdruck durch die Bevölkerung<sup>8</sup>.

Aufgrund des hohen Anteils gebührenpflichtiger Kontakte zwischen Kommunalverwaltungen und Bevölkerung (etwa zwei Drittel) muss E-Payment als eine der entscheidenden Komponenten für kommunale Digitalisierung betrachtet werden<sup>9</sup>.

<sup>4</sup> Quelle: Bundesverband E-Commerce und Versandhandel e. V. (bevh).

<sup>5</sup> Vgl. KGSt (2022): E-Payment in Kommunen: Grundlagen – Umsetzung – Praxis, Bericht Nr. 03/2022, Köln, S. 7.

<sup>6</sup> Vgl. Bundesministerium des Innern und für Heimat (2022): Onlinezugangsgesetz (OZG), in: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderneverwaltung/verwaltungsmodernisierung/onlinezugangsgesetz/onlinezugangsgesetz-node.html>. (16.05.2022).

<sup>7</sup> Vgl. Heise online (2022) <https://www.heise.de/news/Neue-Bundesregierung-daempft-Hoffnungen-auf-schnelle-Digitalisierung-6298287.html> (18.07.2022).

<sup>8</sup> Vgl. Initiative D21 e. V. & Technische Universität München (2021): eGovernment Monitor 2021.

<sup>9</sup> Vgl. ÖFIT/Fraunhofer FOKUS (2021): Deutschlandindex der Digitalisierung 2021.

## 54 Prozent der Kommunen sehen sich gut auf die Anforderungen des OZG vorbereitet

Wie gut ist Ihre Kommune auf die Anforderungen durch das OZG vorbereitet?

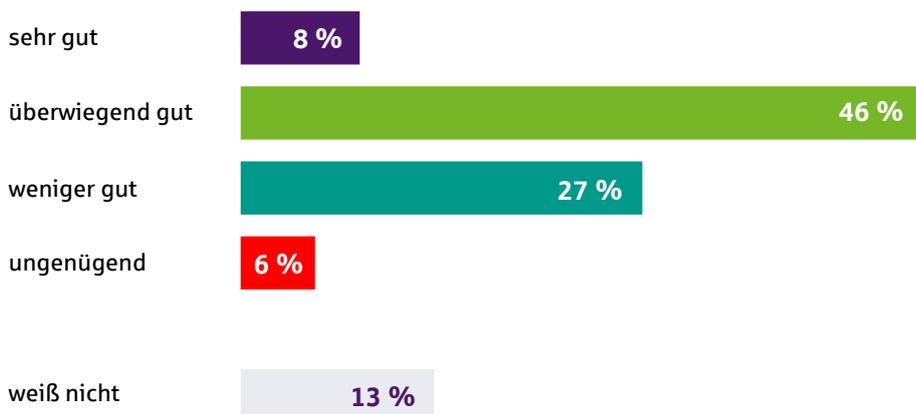


Abbildung 3: Einschätzung der Vorbereitung in den Kommunen auf die Anforderungen an das OZG, n=91.  
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.



### Onlinezugangsgesetz (OZG)

Das OZG (2017, BGBl. I Seite 3122) sollte verschiedene, staatliche Verwaltungsdienstleistungen bis Ende 2022 online zur Verfügung stellen. Dazu wurden 575 sogenannte Verwaltungsbündel aus insgesamt 14 Feldern (unter anderem Steuern & Zoll, Bauen & Wohnen, Recht & Ordnung, Familie & Kind usw.) definiert, die im Rahmen einer Bund-Länderkooperation entwickelt werden sollten. Ein Großteil der Leistungen betrifft Kommunen und ist mit Gebühren verbunden. Im Frühjahr gestand die Bundesregierung das vorläufige Scheitern des OZG ein, da bis Ende 2022 nur ein geringer Anteil der 575 Bündel zur Verfügung gestanden hätte. Daraufhin beschloss der IT-Planungsrat den sogenannten „OZG-Booster“, der 35 noch offene Leistungen nun priorisieren sollte.<sup>10</sup> Die weitere Fortentwicklung des OZG ist bis Redaktionsschluss offen.

<sup>10</sup> Quelle: <https://www.it-planungsrat.de/news-detail/it-planungsrat-beschliesst-priorisierung-bei-der-digitalisierung-von-verwaltungsleistungen>

## 81 Prozent der Kommunen bieten bereits E-Payment für mindestens einen Bürgerdienst an. Es bestehen jedoch Unsicherheiten hinsichtlich der Akzeptanz und der Rechtslage

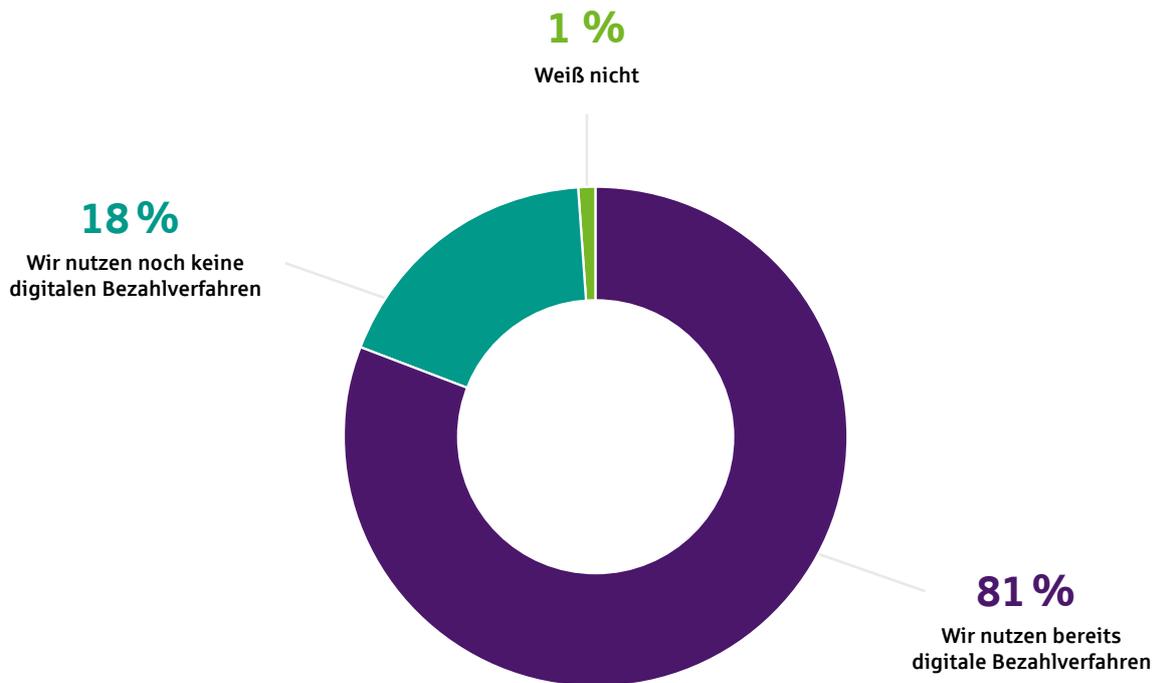


Abbildung 4: Nutzung digitaler Bezahlverfahren, n=91.  
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

81 Prozent der befragten Kommunen bieten E-Payment für mindestens ein Fachverfahren an, jedoch ist die Zahl der darüber abgewickelten Transaktionen noch deutlich ausbaufähig (siehe S. 18 – 19). Insgesamt nennen die Befragten (n=49) verschiedene Hürden, die die Einrichtung von E-Payment aus ihrer Sicht erschweren. Die häufigsten sind<sup>11</sup>:

- **Hohe Zeit- und Kostenaufwände bei der Integration in HKR-Systeme**

„Zu viele vorgelagerte Fachverfahren mit unterschiedlichen Schnittstellen bedeuten einen hohen Integrationsaufwand. Das Thema der Digitalisierung wurde zu spät angegangen.“

- **Datenschutz**

„Welche Daten werden da an wen gesendet? Wir wissen es nicht, und unsere Datenschützer machen lieber nichts als etwas Falsches.“

<sup>11</sup> Einzelne Antworten wurden orthografisch geglättet oder gekürzt.

- **Fehlende, interne Kompetenzen & Akzeptanz**

„Man steht sehr alleine mit seinen Fragen dazu, welche Systeme gebraucht werden und was berücksichtigt werden muss.“

„Die Akzeptanz der Mitarbeiter ist eine Hürde.“

- **Langsame Prozesse in kommunalen Rechenzentren**

„Lange Projektlaufzeiten über Rechenzentren, komplizierte Vertragsgestaltungen, hohe Kosten.“

„Die Anbindung von Fachverfahren dauert sehr lang.“

„Es fehlt die Implementierung beim Rechenzentrum und IT-Fachpersonal.“

„Die Anbindung an die Finanzsoftware ist noch hakelig und die Dienstleister schwerfällig, aber mit ePayBL geht es grundsätzlich in die richtige Richtung.“

- **Zu komplexe Verfahren**

„Die Koordination verschiedener Bezahlverfahren mit unterschiedlichen vertraglichen Vorgaben führt schnell zu erhöhter Komplexität“

- **Zahlungszuordnung**

„Es ist wichtig, die Zuordnung der Ist-Zahlungen zu den Soll-Stellungen effektiv zu organisieren, und nicht hinter den bisherigen Standard zurückzufallen.“

„Der fehlende homogene Datenfluss von der Bezahlung der Dienstleistung „im städtischen Serviceportal“ über den Zahlungsdienstleister und die Hausbank (städtisches Konto) bis zum Eingang im städtischen HKR-Verfahren erschwert die eindeutige Zuordnung von erbrachter Dienstleistung und eingegangener Zahlung im Rahmen der ordnungsgemäßen Verbuchung.“



Die meisten Kommunen in Deutschland werden in der Regel von einem der 54<sup>12</sup> kommunalen Rechenzentren betreut, die unter anderem für die Implementierung von Online-Fachverfahren und damit auch für E-Payment zuständig sind. Einige sind klein und betreuen nur einzelne Städte, andere betreuen ganze Regionen und Bundesländer. Häufig sind sie Körperschaften öffentlichen Rechts und werden von ihren Kommunen getragen.

<sup>12</sup>

Basierend auf den Mitgliederzahlen der Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister e.V. (VITAKO), Stand 19.07.2022

## Zahlungsgarantie, geringer Verwaltungsaufwand, Bürgerakzeptanz und Benutzerfreundlichkeit sind für Kommunen wichtigste Anforderungen an E-Payment

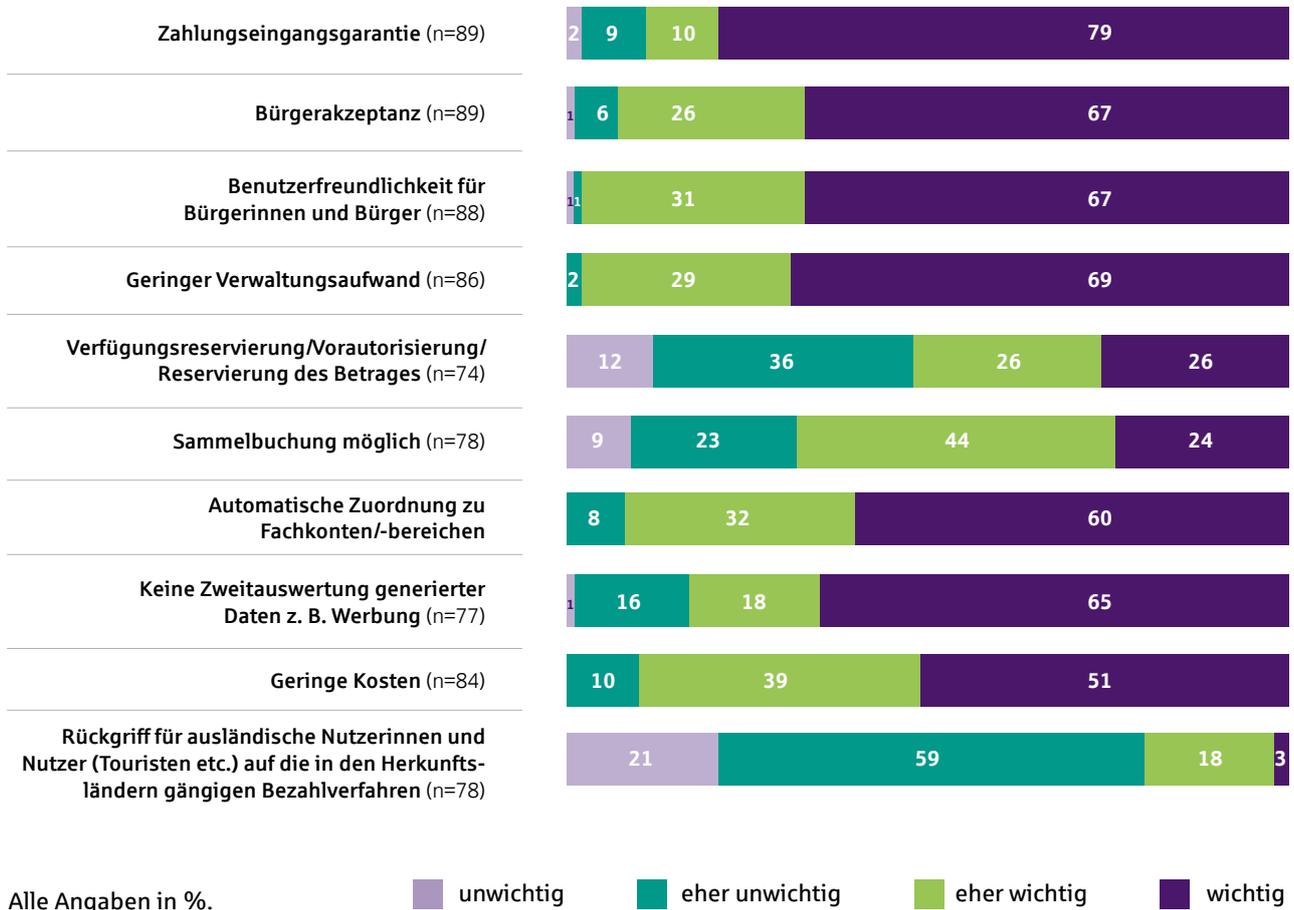


Abbildung 5: Wichtigkeit bestimmter Aspekte beim Einsatz von E-Payment.  
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Die befragten Kommunen stellen eindeutige Anforderungen an kommunales E-Payment. Insbesondere Zahlungseingangsgarantien, z. B. im Streitfall, Bürgerakzeptanz, Benutzerfreundlichkeit und geringer Verwaltungsaufwand werden von einer überragenden Mehrheit als eher wichtig oder wichtig eingestuft. Besonders hohe Zustimmung erreichen die automatische Zuordnung von Beträgen auf Fachkonten. Letztere bieten ein hohes Potenzial für Kostenreduktionen, sind aber abhängig von den durch die kommunalen Rechenzentren zur Verfügung gestellten Fachverfahren sowie den eingesetzten HKR-Systemen. Der Ausschluss von Zweitauswertungen generierter Daten

(z. B. zu Werbezwecken) wird ebenfalls überwiegend als wichtig oder eher wichtig eingestuft.

Dass ferner ausländische Nutzerinnen und Nutzer (Touristen und Touristinnen, vorübergehend Erwerbstätige, ausländische Studierende etc.) kommunale Leistungen mit den in ihren Herkunftsländern gängigen Bezahlverfahren nutzen können, ist den befragten Kommunen (derzeit) eher weniger wichtig. Zunächst scheint erst einmal die Etablierung einer breiten Anwendungsoption im Mittelpunkt der E-Payment-Umsetzung zu stehen.

## Identifikation von Kostenstellen und Fachverfahren sind wichtigste Informationen zur nachgelagerten Bearbeitung von E-Payment-Prozessen

Zusätzlich zu den vom Anbieter bereitgestellten Informationen zur nachgelagerten Verarbeitung von digitalen Bezahlvorgängen benötigen die Kommunen vorrangig Auskunft über die Kostenstelle, das zugehörige Fachverfahren und das Zahlungsdatum.

Weniger wichtig erscheint hingegen der Ort (14 Prozent) und die Sachbearbeiterin bzw. der Sachbearbeiter (11 Prozent). Weitere sonstige Informationen, die von einzelnen Gemeinden darüber hinaus benötigt werden, sind u. a. die Kurzkontierung, der Verwendungszweck und das Kassenzeichen.

### Vom Anbieter zusätzlich benötigte Informationen zur nachgelagerten Verarbeitung von E-Payment-Zahlungen (Mehrfachnennungen möglich)

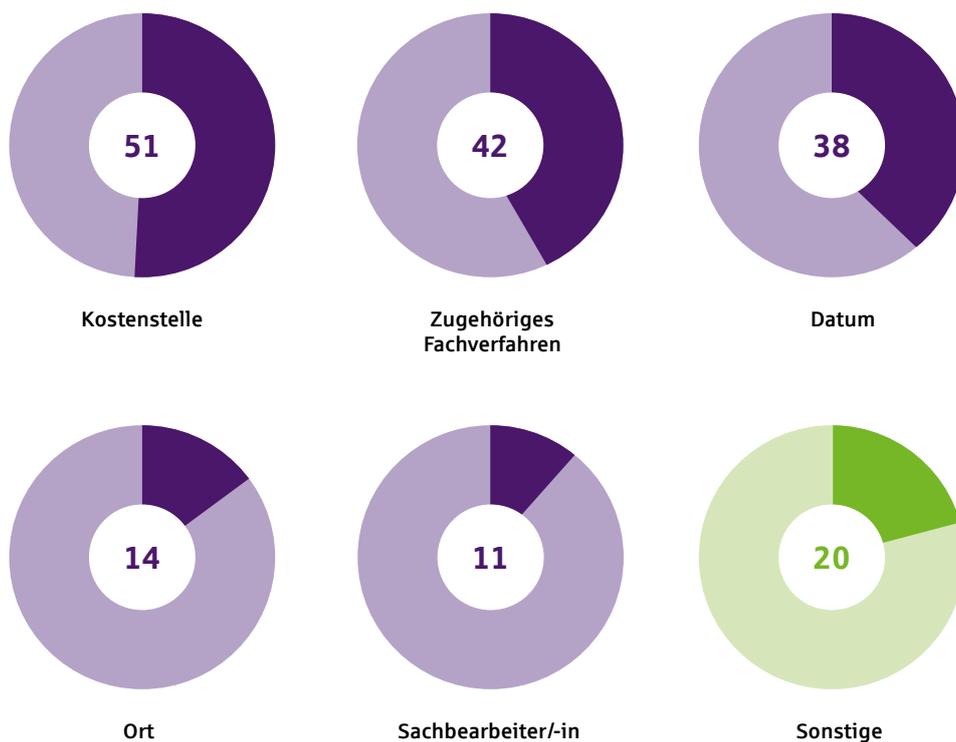


Abbildung 6: Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.  
Alle Angaben in Prozent.

## In welchen Bereichen setzen Kommunen E-Payment ein?

■ bereits genutzt

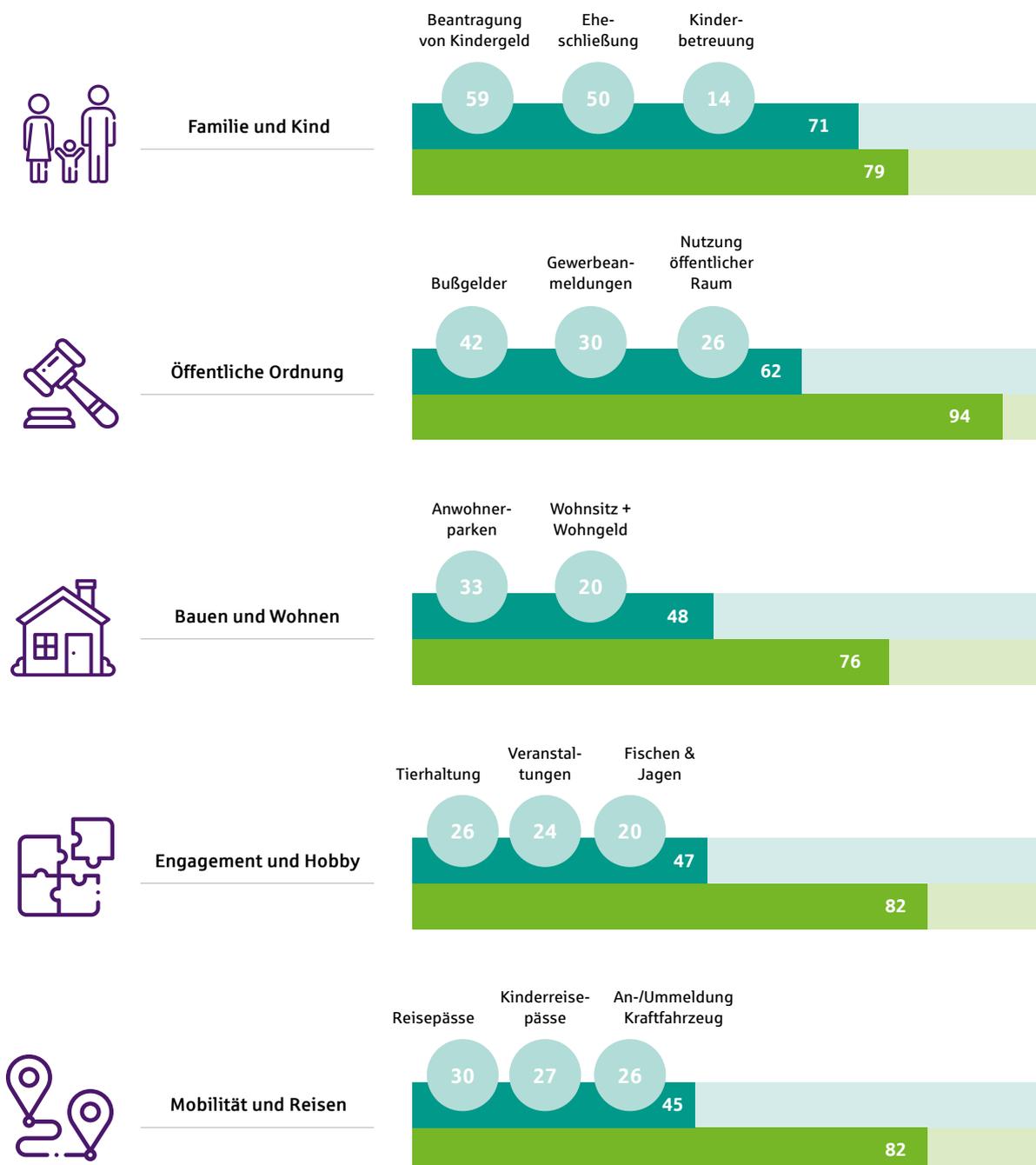
● Fachbereiche

■ als sinnvoll erachtet

Alle Angaben in %.

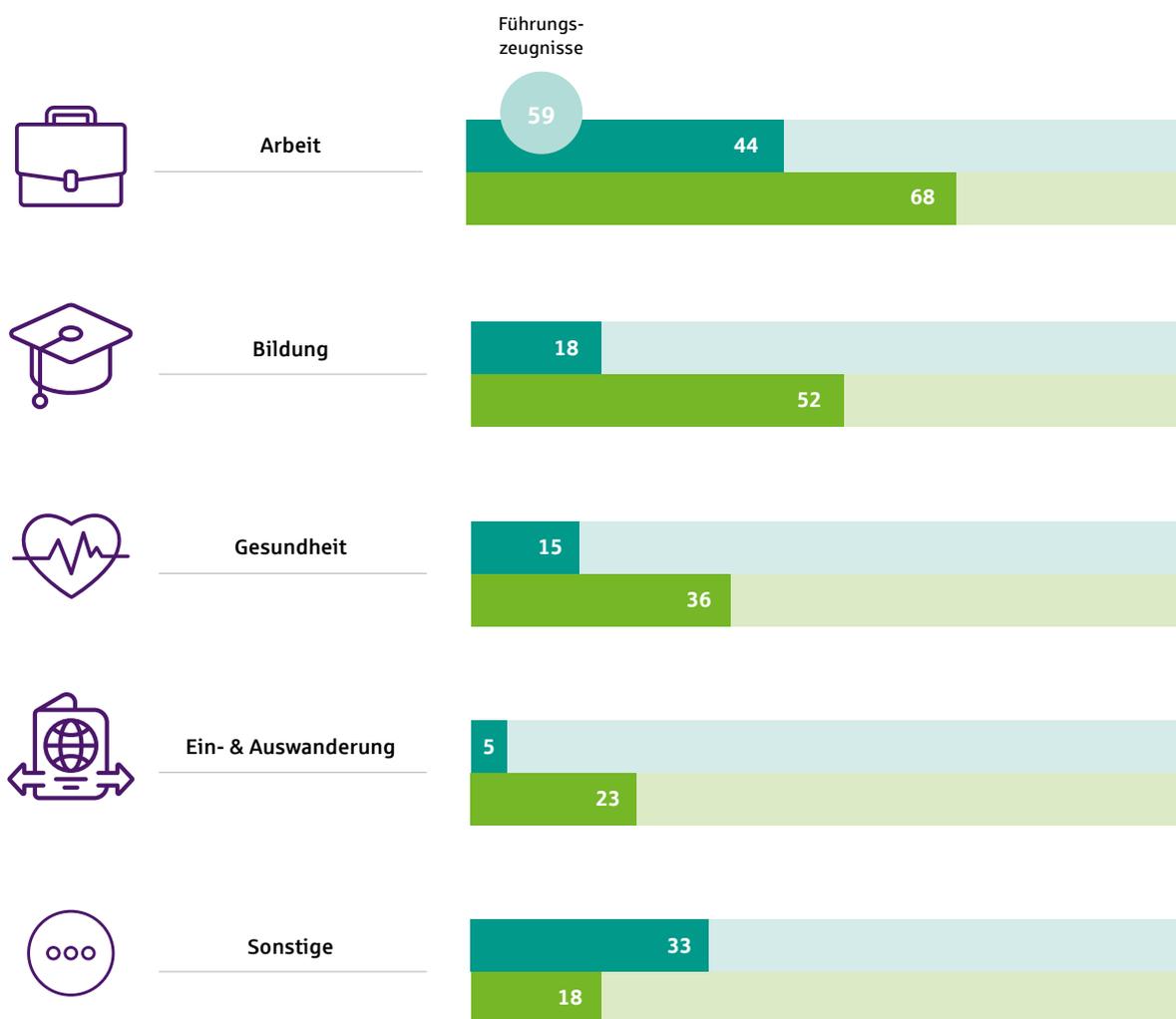
Abbildung 7: Frage: In welchen Bereichen setzt Ihre Kommune E-Payment ein? In welchen Bereichen erachten Sie den Einsatz zusätzlich als sinnvoll?“ (Mehrfachnennungen möglich).

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.



Es gibt eine Reihe von Fachbereichen, in denen E-Payment in den kommunalen Verwaltungen zum Teil bereits breite Anwendung findet. Abbildung 7 unterteilt dazu die „Fachbereiche“, in denen digitale Bezahlverfahren bereits genutzt bzw. in denen diese als sinnvoll erachtet werden. Die Einschätzungen zeigen, dass die Chance des E-Payments von den Kommunen vor allem in der kostengünstigen und vereinfachten Verarbeitung

von Massenverfahren gesehen wird, also dort, wo deutliche Skalierungseffekte zu erwarten sind. Werden individualisierte Verwaltungsleistungen erbracht, die auch individuellere Zahlungsprozesse zur Folge haben können, werden diese weniger stark durch E-Payment-Lösungen begleitet und als weniger attraktiv eingeschätzt.



Aufgrund der hohen Zahl potenziell abzufragender Fachverfahren und Verwaltungsprozesse wurden diese zu „Feldern“ (z. B. Bußgelder) zusammengefasst und abgefragt. Mehrfachantworten waren möglich. Im Rahmen der Auswertung und zur besseren Darstellung wurden diese Felder erneut geclustert (z. B. in „Öffentliche Ordnung“). Besonders häufige Antworten wurden durch Nennung ihres prozentualen Anteils in den abgebildeten Kreisen sichtbar gemacht.

## Hohe Kosten zum Management von Bargeld und Überweisungen in Kommunen

Deutlich wird jedoch, dass größere Gemeinden auch tendenziell mehr Arbeitsstunden zum Management von Bargeld und Überweisungen benötigen (Abbildung 8): Sind es in den Städten und Gemeinden mit weniger als 50.000 Einwohnerinnen und Einwohnern

mehrheitlich weniger als 50 Arbeitsstunden, werden in den Großstädten ab 75.000 Einwohnerinnen und Einwohner monatlich i. d. R. mehr als 100 Arbeitsstunden für die Abwicklung von Online-Zahlungen in Anspruch genommen.

### Monatliche Aufwendungen in Arbeitsstunden zum Management von Bargeld und Überweisungen

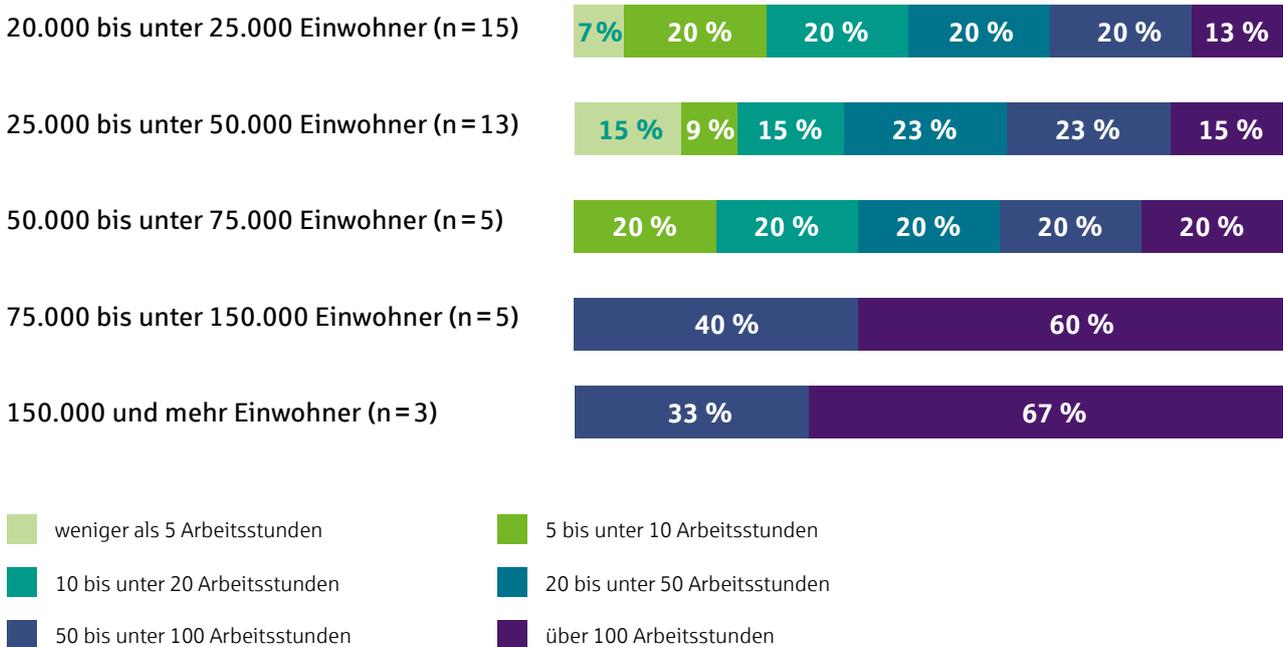


Abbildung 8: n=44. Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.



Die Höhe der monatlichen Aufwendungen (in Arbeitsstunden) zum Management von Bargeld und Überweisungen konnte von 42 Prozent der Befragten nicht beurteilt werden.

## Hohes Potenzial für Automatisierung

Die Anzahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (Vollzeitäquivalente bzw. VZÄ), die in den befragten Kommunen mit Zahlungseingängen beschäftigt ist, variiert ebenfalls sehr stark: Zwei Drittel der Kommunen beschäftigen dafür weniger als 5 VZÄ, 18 Prozent benötigen wiederum mehr als 10 VZÄ. Dieses Ergebnis steht erwartungsgemäß in einem engen Zusammenhang zur Einwohnerzahl und damit zur Verwaltungs-

größe der Städte (Abbildung 9). In den kleineren Gemeinden mit bis zu 75.000 Einwohnerinnen und Einwohnern beschäftigen sich nur selten mehr als 5 VZÄ regelmäßig mit Zahlungseingängen. Ab 75.000 Einwohnerinnen und Einwohnern benötigen die befragten Städte dagegen deutlich mehr Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

### Regelmäßig mit Zahlungseingängen beschäftigte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung und Gemeindegrößenklassen im Vergleich.<sup>13</sup>

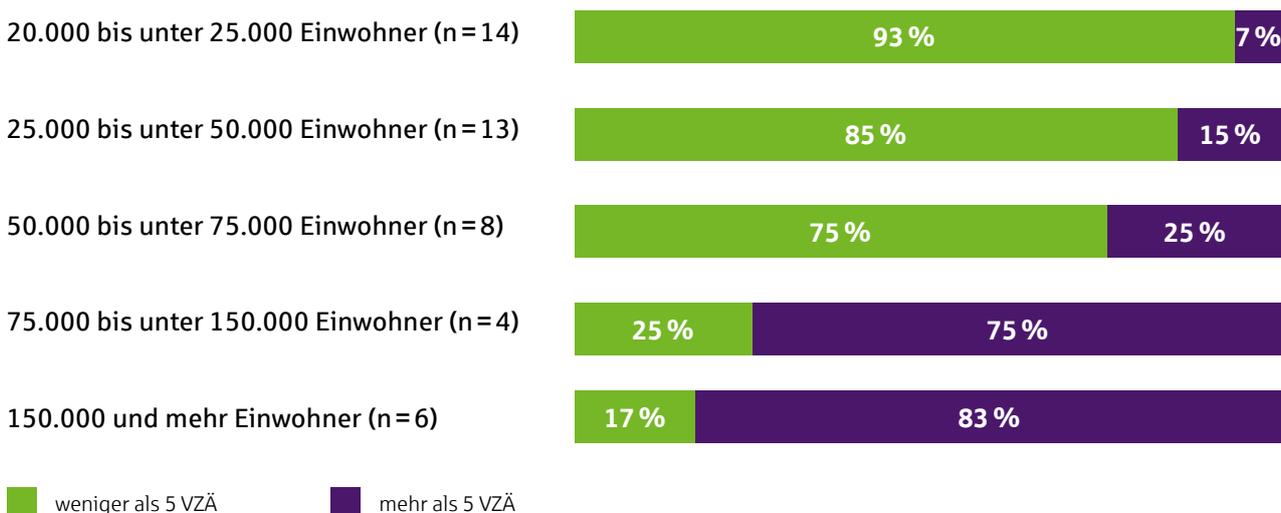


Abbildung 9. Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.



#### Beispielrechnung Personalkosten:

Wendet eine beliebige deutsche Kommune 100 Personenstunden für das händische Management von Bargeld und Überweisungen auf, liegen die Mindestkosten pro Jahr dafür bei **174.154,20 Euro**.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> 34 Prozent (bzw. 26) der teilnehmenden Kommunen haben mit „Weiß nicht“ geantwortet.

<sup>14</sup> Basierend auf dem Arbeitgeber-Brutto für 2,5 VZÄ mit 5 Jahren Zugehörigkeit zum Öffentlichen Dienst nach TVÖD E9c (gültig 01.04.2021 bis 31.03.2022).

## Giropay/Paydirekt ist das am häufigsten eingesetzte Bezahlverfahren

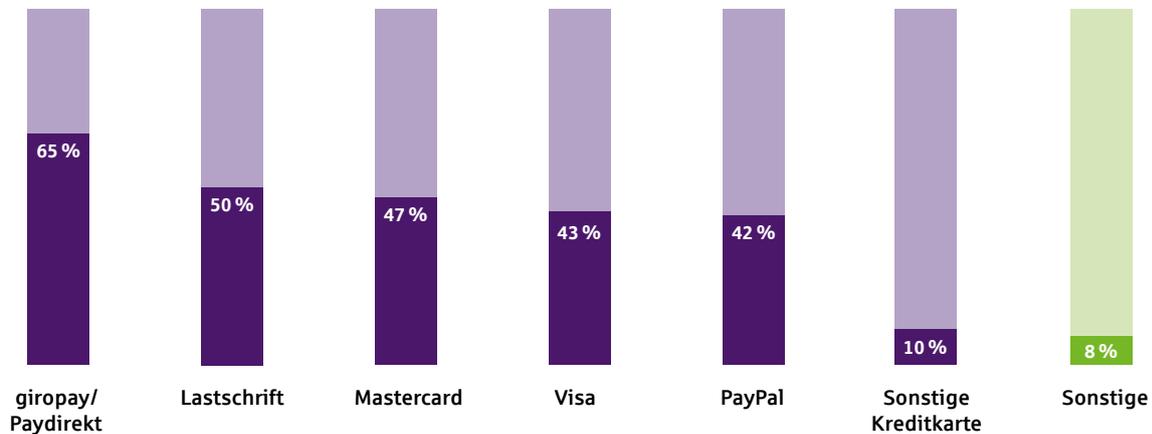


Abbildung 10: Einbindung digitaler Bezahlverfahren (Mehrfachnennungen möglich).  
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Fast zwei Drittel der befragten Kommunen haben mit giropay/Paydirekt ein Bezahlverfahren eingebunden, das auf der in Deutschland populären Online-Überweisung mit PIN und TAN basiert und den Zahlungseingang garantiert. Bürgerinnen und Bürger benötigen für die Zahlung mit giropay ein Online-Banking-Girokonto und müssen sich nicht zusätzlich registrieren.

Das (SEPA-)Lastschriftverfahren ist auch online stark verbreitet und wird von der Hälfte der in der Studie befragten Städte und Gemeinden angeboten und vor allem für Gebühren und Beitragsbescheide genutzt.<sup>15,16</sup>

Weiterhin bieten Gemeinden und Städte digitale Bezahlverfahren per Kreditkarte an (z. B. Visa: 43 Prozent, Mastercard: 47 Prozent, sonstige Kreditkarten: 10 Prozent). In den Kommunen wird das Bezahlverfahren u. a. an Parkautomaten, E-Ladesäulen oder auch in Bürgerbüros, etwa zur Zahlung von Ausweisdokumenten, eingesetzt.<sup>17</sup>

42 Prozent der Kommunen greifen darüber hinaus auf den US-amerikanischen Bezahl dienst PayPal zurück. Speziell PayPal kommt immer häufiger in den kommunalen Behörden zum Einsatz, darunter beispielsweise zum Bezahlen von Bußgeldern, Gebührenbescheiden oder anderen behördlichen Leistungen.



**Giropay ist bei Kommunen besonders beliebt, da es den Eingang der ausgelösten Zahlung garantiert. Lastschriften, aber auch PayPal und Kreditkartenanbieter, erlauben es Kundinnen und Kunden resp. Bürgerinnen und Bürgern in seltenen Fällen (zum Beispiel bei Nichterbringung einer Leistung), Beträge zurückzubuchen (umgspr. Chargeback). Dafür haben Kommunen keine Prozesse angelegt. Die dafür fälligen Kosten werden i. d. R. zudem der Kommune auferlegt.**

<sup>15</sup> Vgl. KGSt (2022): a. a. O., S. 35.

<sup>16</sup> Vgl. ebenda, S. 36.

<sup>17</sup> Vgl. ebenda, S. 38.

## Noch hohes Potenzial bei kommunalen Einnahmen mit digitalen Transaktionen

### Geschätzte jährliche Einnahmen aller Transaktionen mit digitalen Bezahlverfahren mit Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen

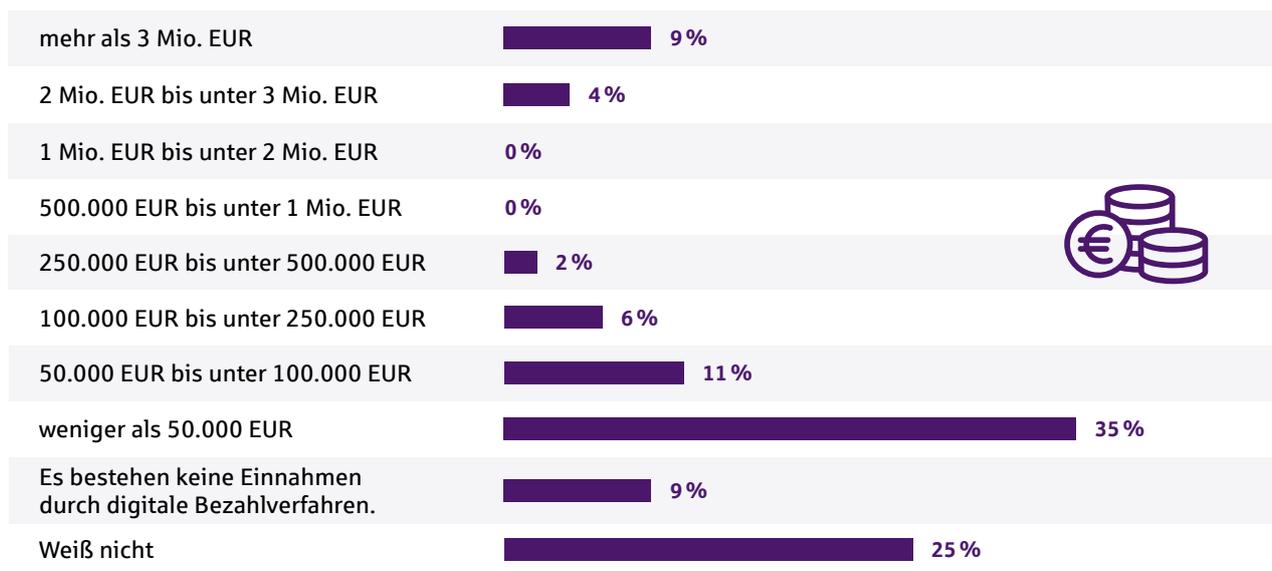


Abbildung 11: n = 81. Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Ihre jährlichen Einnahmen aller Transaktionen durch digitale Bezahlverfahren mit Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen schätzen die Kommunen in der Gesamtschau recht unspezifisch, während ein Viertel die Höhe nicht einschätzen kann. 9 Prozent verzeichnen überhaupt keine Einnahmen durch digitale Bezahlverfahren. Fast die Hälfte der befragten Städte und Gemeinden weist wiederum im Stichprobenvergleich niedrige Einnahmen von bis zu 100.000 Euro auf. 9 Prozent finden sich in der Einnahmenklasse zwischen

100.000 und 500.000 Euro wieder. Lediglich 12 Prozent der Städte nehmen mehr als 500.000 Euro ein, **darunter 9 Prozent sogar mehr als 3 Mio. Euro.**

2021 lag allein die Höhe sogenannter „übriger Gemeindesteuern“ laut Statistischem Bundesamt bundesweit bei 16,084 Mrd. Euro. Auch wenn unsere Erhebung nicht repräsentativ für alle Kommunen in Deutschland ist, dürfte sich der Anteil der Einnahmen mittels digitaler Transaktionen in einem unteren, einstelligen Prozentbereich bewegen.



#### Anzahl angeschlossener Fachverfahren ist entscheidender Faktor für Umsatz mit E-Payment.

Offenbar besteht kein zwingender Zusammenhang zwischen der Größe der Gemeinde und den jährlichen Einnahmen durch E-Payment. In unserer Stichprobe verzeichneten auch Gemeinden von bis zu 25.000 Einwohnerinnen und Einwohnern zum Teil erhebliche jährliche Einnahmen von mehr als 3 Mio. Euro aus Transaktionen mit E-Payment-Verfahren. Ausschlaggebend für den Einsatz mit und den Umsatz durch E-Payment scheint also weniger die Größe, sondern eher die Zahl der bereits angeschlossenen, digitalen Fachverfahren zu sein.

## SAP und Infoma sind am stärksten vertretene HKR-Systeme

### Verwendete Haushalts-Kasse-Rechnungswesen (HKR)

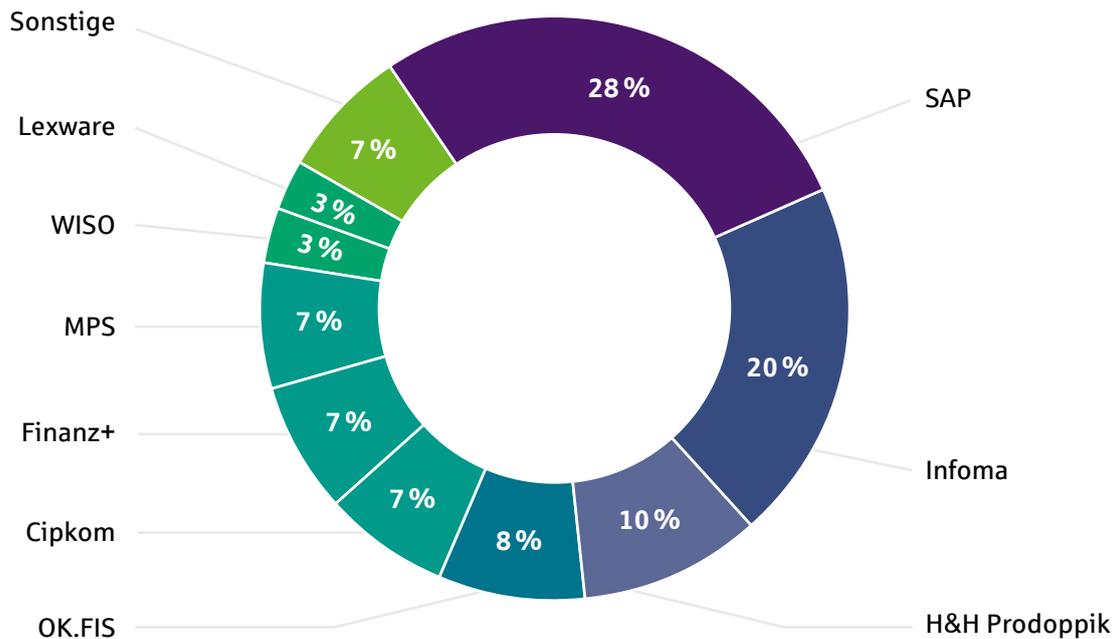


Abbildung 12: n = 96. Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Als Haushalts-Kasse-Rechnungswesen (HKR) wird in den befragten Gemeinden und Städten vorrangig auf SAP zurückgegriffen (28 Prozent). Des Weiteren wird die Software von Infoma Newsystem (20 Prozent), H&H Prodoppik (10 %), OK.FIS (8 Prozent) sowie Cipkom, Finanz+ und MPS verwendet (jeweils 7 Prozent). WISO und Lexware werden nur vereinzelt genutzt.

HKR sind operative Systeme für das Rechnungswesen und bilden alle relevanten Finanzprozesse einer Kom-

mune ab. Damit sind sie elementarer Bestandteil jeder öffentlichen Verwaltung und werden aufgrund ihrer tiefen Integration in Verwaltungsprozesse nur selten gewechselt. Sie spielen zudem eine Schlüsselrolle für die Integrationen von Online-Fachverfahren und für die Implementierung von E-Payment in Verwaltungsprozesse.

# Kommunalfinanzierung und Zinsmanagement

# Kommunalfinanzierung und Zinsmanagement

## 64 Prozent der Städte und Gemeinden erreichen 2022 einen Haushaltsausgleich

Zur Einordnung der aktuellen Lage nahm die Befragung die Höhe der Verschuldung (Kreditmarktschulden, Wertpapiersschulden und Kassenkredite) sowie die kommunale Haushaltslage in den Fokus. Dabei gaben 64 Prozent an, im laufenden Jahr 2022 den Haushaltsausgleich gemäß den haushaltsrechtlichen Regelungen ihres Landes zu erreichen. 20 Prozent der Städte und Gemeinden verzeichnen hingegen Defizite. In 16 Prozent der an der Befragung teilnehmenden Kommunen ist noch nicht absehbar, ob der Haushaltsausgleich erreicht wird.

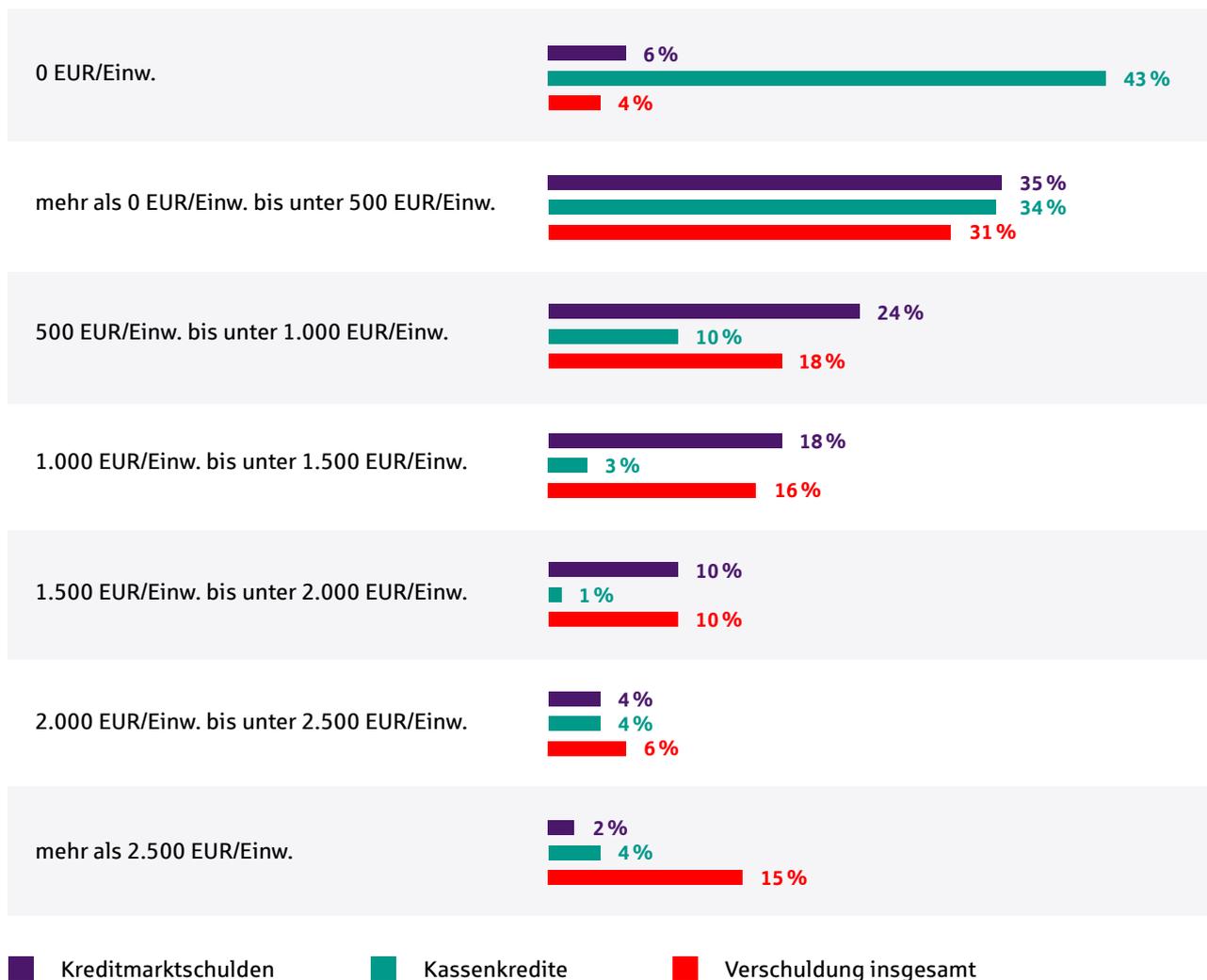


Abbildung 13: Kommunale Verschuldung in den Kernhaushalten nach Arten und insgesamt, n=96.  
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Die Höhe der investiven Kreditmarktschulden (ohne Kassenkredite) fällt uneinheitlich aus. Sie beträgt in der Stichprobe durchschnittlich 1.475 Euro p. E. (pro Einwohnerin und Einwohner) und liegt damit etwas höher als im bundesweiten Mittel (1.239 Euro p. E.). Abbildung 13 illustriert die Verschuldung der befragten Kommunen nach Schuldenarten. In der Stichprobe beläuft sich deren Höhe auf 1.003 Euro p. E., wohingegen der Bundesdurchschnitt bei den Gemeinden

mit mehr als 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern bei 396 Euro p. E. liegt und damit substanziell niedriger ausfällt. Dieses Resultat korrespondiert mit der bereits bekannten Feststellung, dass Kassenkredite vor allem (aber nicht nur) ein großstädtisches Problem sind. Dagegen ist die Höhe der Wertpapiersschulden mit nur 36 Euro p. E. in den an der Studie teilnehmenden Gemeinden etwas geringer als im Bundesdurchschnitt (42 Euro p. E.).

### **Relativ hohe Kassenkreditbestände in der Studienstichprobe. Bundesdurchschnitt liegt ca. 600 Euro p. E. darunter. Kassenkredite sind häufig ein großstädtisches Problem.**

Der Gesamtschuldenstand der Stichprobe ist – im Vergleich zum Bundesdurchschnitt (1.677 Euro p. E.) – relativ hoch (2.513 Euro p. E.).<sup>18</sup> Trotzdem kann davon ausgegangen werden, dass die Stichprobe die Grundgesamtheit der größeren Kommunen hinreichend repräsentiert. Im Rahmen der Differenzierung nach Größenklassen ergeben sich – je nach Schuldenart – unterschiedliche Befunde:

- Konzentration der Verschuldung am Kreditmarkt in den unteren Klassen: Nur 6 Prozent der Gemeinden sind im Jahr 2020 am Kreditmarkt schuldenfrei, in fast 60 Prozent lag der Schuldenstand bei unter 1.000 Euro p. E. Etwas mehr als ein Viertel der Kommunen weist dagegen eine Pro-Kopf-Kreditmarktverschuldung von mehr als 1.500 Euro auf.
- Nur wenige der teilnehmenden Kommunen (5 Prozent) haben sich in *Wertpapieren*<sup>19</sup> verschuldet. Kommunale Anleihen bilden demzufolge zumindest derzeit nach wie vor nur in wenigen Großstädten eine relevante Finanzierungsquelle.
- 43 Prozent der Befragten sind frei von Kassenkrediten. Gleichzeitig verzeichnen 9 Prozent der befragten Kommunen einen Kassenkredit-Bestand von mehr als 1.500 Euro je Einwohner. Demnach treten Kassenkredite oftmals konzentriert auf, wodurch sie in Einzelfällen auf eine hoch problematische Finanzsituation hindeuten. Sie stellen darüber hinaus eine wesentliche Ursache für Unterschiede in den Gesamtschuldenständen der Kommunen dar.
- Insgesamt beträgt der Anteil an Kommunen mit einer Gesamtverschuldung von über 1.500 Euro je Einwohner mehr als 30 Prozent. Auf der anderen Seite sind lediglich 4 Prozent der Städte und Gemeinden in ihren Kernhaushalten vollständig schuldenfrei.

<sup>18</sup> Zu den bundesdurchschnittlichen Werten, vgl. Statistisches Bundesamt (2021): Finanzen und Steuern – Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts 2020, Fachserie 14, Reihe 5, Wiesbaden (Tabelle 2.1).

<sup>19</sup> Wertpapiere zählen dabei zu den Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich und können sowohl in den Kern- als auch den Extrahaushalten anfallen. Sie werden darüber hinaus nach Geld- und Kapitalmarktpapieren unterschieden.

## Steigende Herausforderungen für den Erhalt bestehender Infrastruktur

Die kommunalen Haushalte stehen von mehreren Seiten unter Druck. Abbildung 14 zeigt, dass vor allem der Erhalt der bereits bestehenden Infrastruktur eine Herausforderung für die in der Stichprobe repräsentierten Städte darstellt (71 Prozent). Dies stützt den im KfW-Kommunalpanel 2022 identifizierten kommunalen Investitionsrückstand i. H. v. rd. 159 Mrd. Euro.<sup>20</sup>

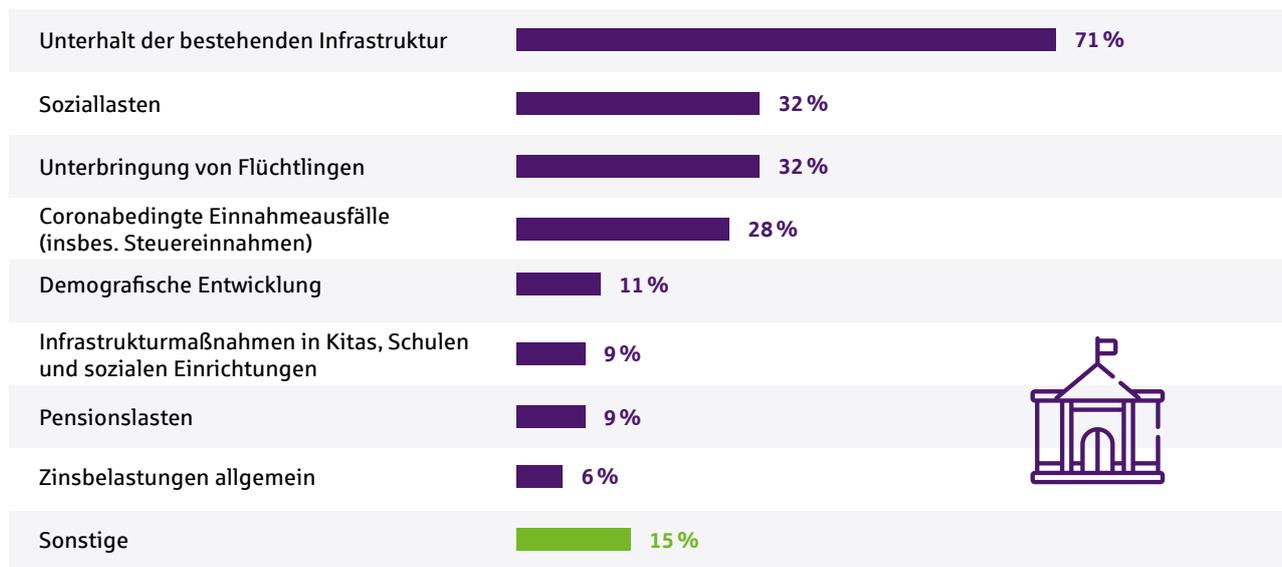


Abbildung 14: Herausforderungen für die kommunalen Haushalte (max. drei Nennungen), n = 96.  
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Die Herausforderungen aus den kommunalen Soziallasten scheinen aktuell geringer als in den letzten Jahren (32 Prozent)<sup>21</sup>, sind aber nach wie vor substanziell. Ein Grund könnte die Erhöhung der finanziellen Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU-Leistungen) auf 75 Prozent sein<sup>22</sup>. Dennoch stellen die Ausgaben im Sozialbereich trotz der seit Jahren anhaltenden Verbesserung auf dem gesamtdeutschen Arbeitsmarkt nach wie vor einen

Schlüsselfaktor für die kommunalen Haushalte dar<sup>23</sup>, ebenso wie die Unterbringung von Flüchtlingen im Zuge des Ukrainekrieges (32 Prozent). Noch immer sind zudem die coronabedingten Einnahmearausfälle, insbesondere bei den (Gewerbe-)Steuereinnahmen, ein Problem (28 Prozent). Die demografische Entwicklung und die daraus resultierenden Remanenzkosteneffekte werden hingegen nur von 11 Prozent der befragten Kommunen als Herausforderungen benannt.<sup>24</sup>

<sup>20</sup> Die höchsten Investitionsrückstände wurden dabei im Schulbereich, dem Straßennetz sowie den Verwaltungsbehörden ermittelt. Vgl. dazu Raffer/Scheller (2022): KfW-Kommunalpanel 2022, KfW Bankengruppe (Hrsg.), Frankfurt am Main, S. 13.

<sup>21</sup> In der letzten Umfrage gaben noch 52 Prozent der Kommunen die Soziallasten als zentrale Herausforderung an. Vgl. Starke, Tim/Lenk, Thomas/Rottmann, Oliver/Hesse, Mario (2020): Kommunales Zins- und Anlagemanagement in Zeiten digitaler Plattformen – eine empirische Studie, Studie des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. in Kooperation mit dem Deutschen Städte- und Gemeindebund, ING-DiBa AG, komuno GmbH und GiroSolution GmbH, Leipzig/Berlin/Frankfurt/Frickingen.

<sup>22</sup> Für die genauen Anteile, vgl. § 3 Bundesbeteiligungs-Festlegungsverordnung 2020 (BBFestV 2020).

<sup>23</sup> Dies gilt sowohl für die kreisfreien Städte, welche die entsprechenden Ausgaben unmittelbar tragen, als auch für die kreisangehörigen Städte, die über die Kreisumlage an der Finanzierung beteiligt sind.

<sup>24</sup> Remanenzkosten entstehen, wenn eine rückläufige Einwohnerzahl innerhalb einer Gemeinde nicht in gleichem Maße zu schrumpfenden Infrastrukturkosten führt. Aufgrund des hohen Fixkostenanteils der spezifischen Infrastruktur (z. B. Wasser- oder Straßenbahnnetz) ist die Anpassung des Angebots an eine sinkende Nachfrage teurer als an eine steigende Nachfrage.

## Höher verschuldete Kommunen besonders durch Sozialausgaben belastet

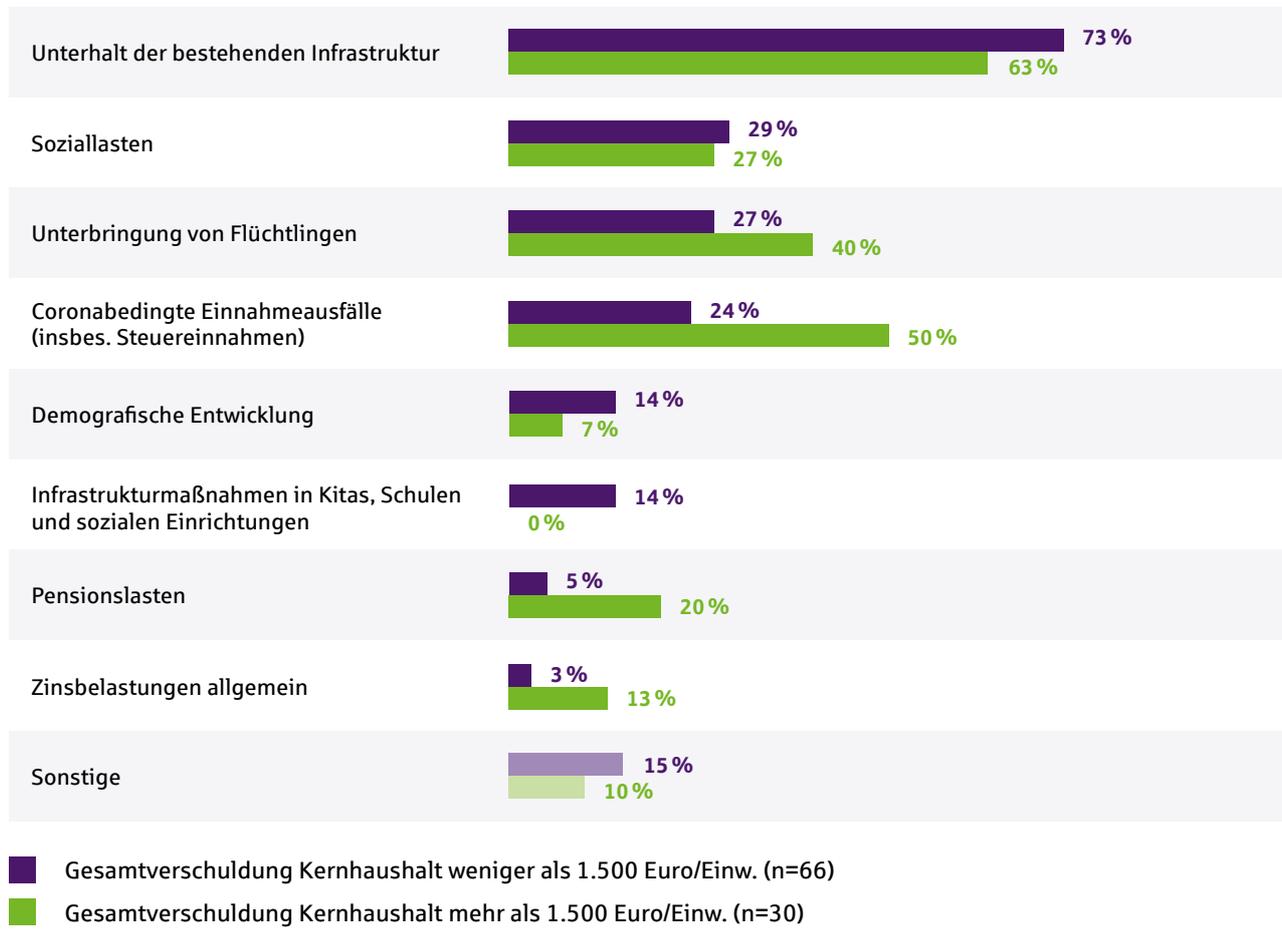


Abbildung 15: Herausforderungen für die kommunalen Haushalte und Gesamtschuldenstand je Einwohnerin und Einwohner im Vergleich.  
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Werden die kommunalen Herausforderungen nach der zugrundeliegenden Verschuldung differenziert (bei einem Trennwert von 1.500 Euro/Einw.<sup>25</sup>), tritt hervor, dass die Soziallasten (50 Prozent) sowie die Flüchtlingsunterbringung (40 Prozent) vor allem die höher verschuldeten Kommunen vor besondere Probleme stellen (Abbildung 15). Dies lässt darauf schließen, dass die aufgebauten Schuldenvolumina zum Teil ein Abbild der hohen Sozialausgabenlasten darstellen. Dagegen fällt die Bewertung des Unterhalts der be-

stehenden Infrastruktur und der coronabedingten Steuerausfälle in beiden Gruppen ähnlich aus. Deutliche Unterschiede zwischen den beiden Gruppen sind ferner bei Pensionslasten (5 Prozent versus 20 Prozent) und den Zinslasten (3 Prozent versus 13 Prozent) zu beobachten, die in den hoch verschuldeten Kommunen eine wichtigere Rolle spielen. Pensionslasten sind vor allem ein Problem der Großstädte<sup>26</sup>, die Zinsbelastung hängt dagegen direkt vom Schuldenstand ab und rückt mit der absehbaren Zinswende wieder in den Fokus.

<sup>25</sup> Dieser Trennwert entspricht etwa dem Mittelwert der Kreditmarktverschuldung der an der Umfrage teilgenommenen Städte und Gemeinden und wurde aus Gründen der Übersichtlichkeit der Ergebnisdarstellung gewählt.

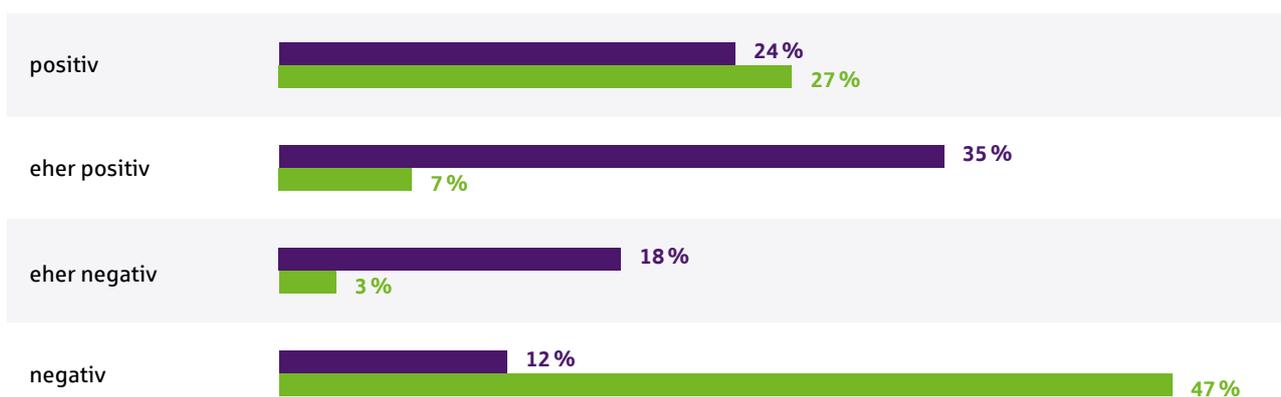
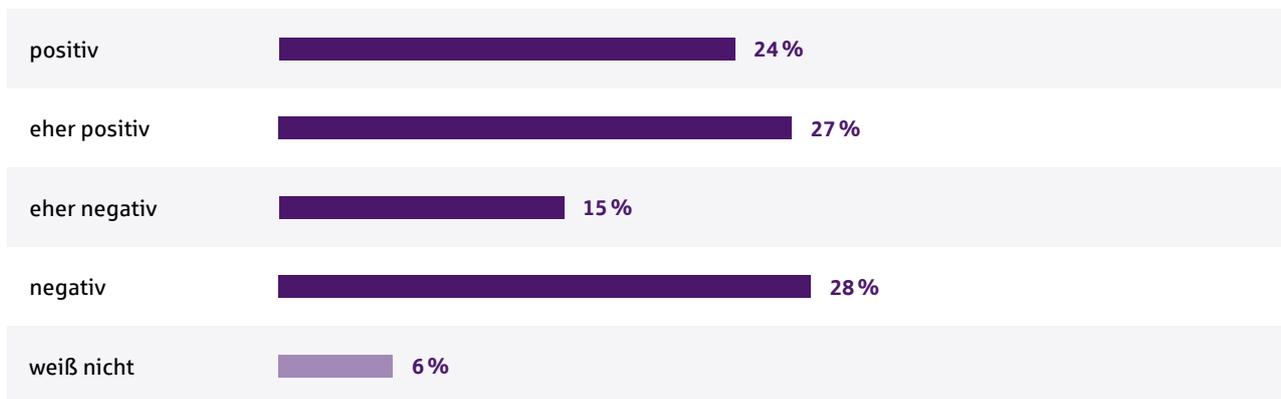
<sup>26</sup> Großstädte verfügen in der Regel über Berufsfeuerwehren mit verbeamteten Feuerwehrleuten. Zudem ist die Zahl der Wahlbeamten höher.

## Folgen des Niedrigzinsumfeldes für die befragten Gemeinden

Das Niedrigzinsumfeld ist aus der Sicht des Zins- und Schuldenmanagements ambivalent zu bewerten. Einerseits können Zinsausgaben eingespart werden, was in der Vergangenheit insbesondere hoch verschuldeten Kommunen erheblich zu Gute kam, andererseits

fallen Zinserträge bei Anlage von Finanzvermögen niedrig aus. Der grundsätzlich bestehende Trade-off aus Entlastungen im Zins- und Anlagemanagement besteht durch das Niedrigzinsumfeld weiterhin.

**Von den befragten Kommunen werden positive Auswirkungen des Niedrigzinsumfeldes auf die Kommunalhaushalte, etwa aufgrund von Zinersparnissen im Schuldenmanagement, andererseits aber auch Zinsverluste im Anlagebereich erwartet.**



- Gesamtverschuldung Kernhaushalt weniger als 1.500 Euro/Einw. (n=66)
- Gesamtverschuldung Kernhaushalt mehr als 1.500 Euro/Einw. (n=30)

Abbildung 16: Auswirkungen des Niedrigzinsumfeldes auf die kommunalen Haushalte, n = 93 (oben: ohne Differenzierung, unten: mit Differenzierung nach dem Schuldenstand).  
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Grundsätzlich schätzen 51 Prozent der befragten Städte und Gemeinden die Auswirkungen des gegenwärtigen Niedrigzinsumfelds als mindestens eher positiv ein (Abbildung 16, obere Grafik), weil sie mittels der Umschuldung ihrer langfristigen Verbindlichkeiten eine Zinersparnis erreichen können. Im Vergleich zur Bundes- und Länderebene wirken sich für die Kommunen jene Potenziale auch am aktuellen Rand noch spürbar aus. Dies liegt in der Struktur der kommunalen Verschuldung begründet, die eher durch Kredite statt durch Anleihen geprägt ist (siehe Abbildung 13). Entsprechend der Kreditlaufzeiten und Zinsbindungsfristen lässt sich das Potenzial niedrigerer Zinsen bei den Kommunen nicht unmittelbar in voller Höhe nutzen. Demzufolge können durch die fortgesetzte Umschuldung sowie durch weitere Instrumente des Zinsmanagements Einsparungen bei den Zinsausgaben erreicht werden. Dem gegenüber sind 43 Prozent der Kommunen vorrangig mit negativen Auswirkungen konfrontiert (davon 28 Prozent sehr negativ). Die niedrigen Zinsen werden als problematisch beurteilt, da ein Verlust an Zinseinnahmen

im Anlagebereich besteht, der offensichtlich größer ist als der entlastende Effekt bei bestehenden Krediten.

Werden die teilnehmenden Kommunen nach der Höhe ihrer Gesamtverschuldung im Kernhaushalt differenziert, sind deutliche Unterschiede sichtbar (Abbildung 16, untere Grafik): Die hoch verschuldeten Kommunen sehen sich stärker den negativen Auswirkungen des Niedrigzinsumfeldes ausgesetzt (47 Prozent), wobei mehr als ein Viertel dieser Städte und Gemeinden positive Auswirkungen feststellt (27 Prozent). Die Kommunen mit einer geringeren Pro-Kopf-Verschuldung sehen mehrheitlich positive Auswirkungen der niedrigen Zinsen (59 Prozent). Dies ist erstaunlich, da die niedrigen Zinsen vor allem die hoch verschuldeten Kommunen entlasten. Zu erklären ist das Resultat damit, dass es innerhalb der höher verschuldeten eine Gruppe gibt, die neben den Schulden auch liquide Finanzvermögen in erheblichem Umfang unterhält, so dass die Bewertung per Saldo negativ ausfällt.

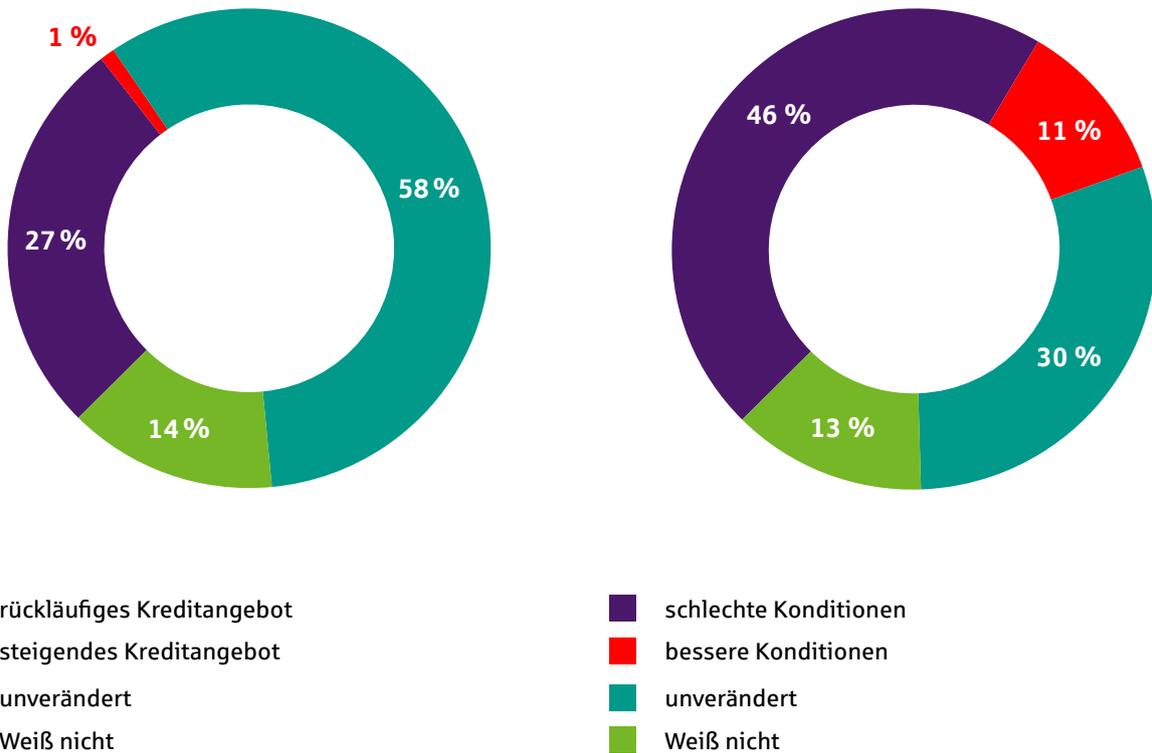


Abbildung 17: Beobachtungen der Kommunen im Rahmen ihrer derzeitigen Fremdfinanzierung, (links: n = 90, rechts: n = 84).  
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Abbildung 17 zeigt verschiedene Trends, die die Kommunen bei der Kreditaufnahme beobachten. Mit Bezug auf das Kreditangebot gaben 58 Prozent der befragten Gemeinden an, dass sie keinerlei Veränderungen auf dem Markt für Kommunalfinanzierungen wahrgenommen haben, 27 Prozent weisen auf ein rückläufiges Kreditangebot hin, nur 1 Prozent auf ein steigendes. Folglich scheinen sich einige Anbieter in den vergangenen Jahren aus der Kommunalfinanzierung zurückgezogen zu haben, was sich in den Kämmereien in Form einer geringeren Zahl an Kreditangeboten widerspiegelt; ein Trend, der seit Jahren erwartet wurde.

Auch mit Blick auf die Kreditkonditionen lässt sich eine Verschlechterung des Marktumfelds ableiten: 46 Prozent der Kommunen sehen schlechtere Konditionen an den Kreditmärkten, was bedeutet, dass die

niedrigen Zinsen weniger zielgerichtet auf die kommunalen Kredite übertragen werden können. Bessere Konditionen scheinen für die kommunale Fremdfinanzierung hingegen nur noch in seltenen Fällen realisierbar zu sein (11 Prozent). Nur 30 Prozent der befragten Städte und Gemeinden berichten von unverändert (guten) Kreditkonditionen. Die tendenziell eher rückläufige Zahl von Kreditangeboten wird demnach durch zunehmend schlechtere Konditionen (zum Nachteil) der Kommunen ergänzt. Infolgedessen ist davon auszugehen, dass sich der Markt angebotsseitig verengt und die Kommunen insgesamt weniger attraktive Möglichkeiten vorfinden, Fremdkapital aufzunehmen. In diesem Zusammenhang wird sich der im Juli 2022 um 25 Basispunkte steigende EZB-Leitzinssatz zusätzlich negativ auf die Konditionen für die Fremdkapitalaufnahme der Kommunen in Deutschland auswirken.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Vgl. Europäische Zentralbank (2022): Pressemitteilung vom 9. Juni 2022, in: <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2022/html/ecb.mp220609~122666c272.de.html> (15.06.2022).

## Aktives Zins- und Schuldenmanagement im Vergleich

Grundsätzlich ist ein aktives Management von Schulden und Zinsen – als Instrument einer strategischen Steuerung der kommunalen Finanzen – bereits weit verbreitet (Abbildung 18). So gaben 57 Prozent der Kommunen in der Stichprobe an, ihr Portfolio aktiv zu managen. Die Ausführung des Zins- und Schuldenmanagements erfolgt in 53 Prozent der Fälle in Eigenregie, nur 3 Prozent nutzen externe Dienstleister.

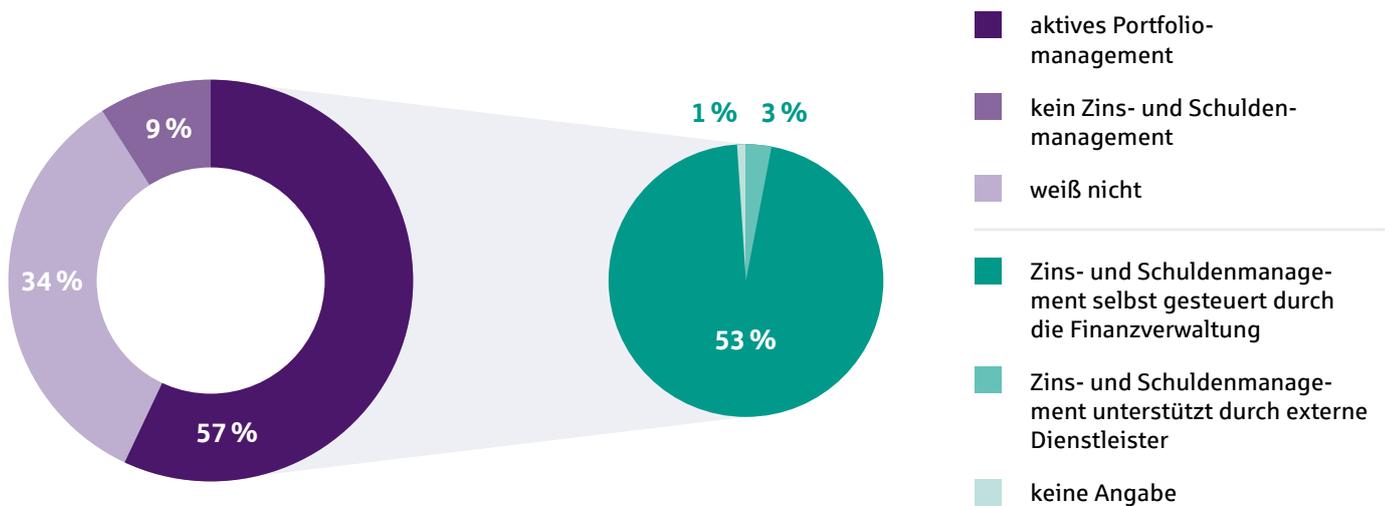


Abbildung 18: Durchführung eines aktiven Zins- und Schuldenmanagements, n=89.  
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

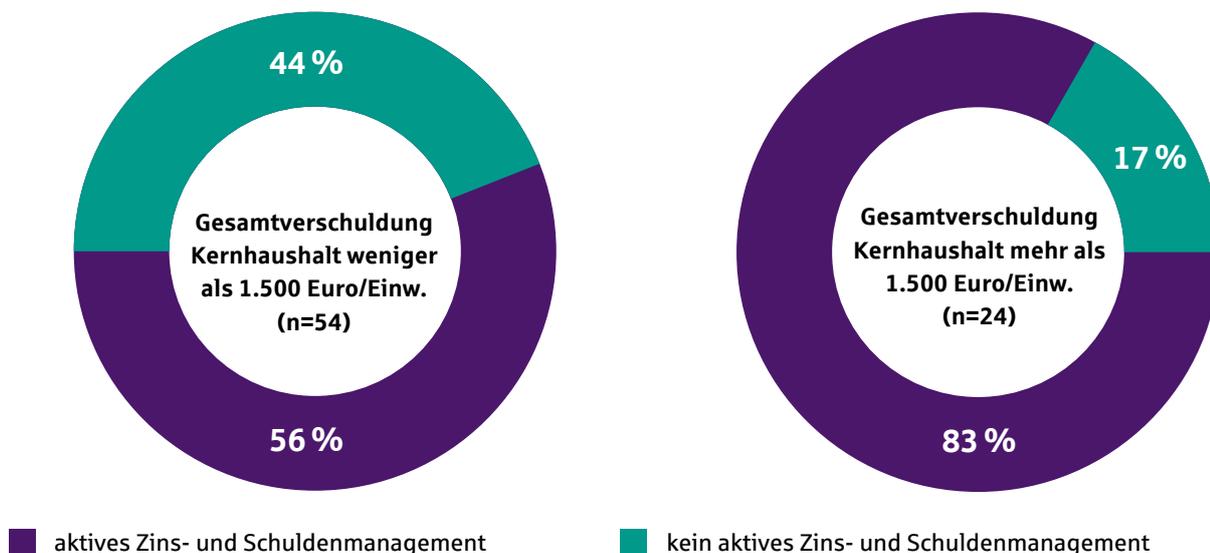


Abbildung 19: Durchführung eines aktiven Zins- und Schuldenmanagements und Gesamtverschuldungsstand je Einwohner im Vergleich.  
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

**Aktives Zins- und Schuldenmanagement verbreitet, dabei vorrangig Umsetzung in Eigenregie.**

Die Gegenüberstellung mit den Schuldenklassen (Abbildung 19) zeigt, dass nicht nur die hoch verschuldeten Kommunen ein aktives Schulden- und Zinsmanagement betreiben, wengleich in dieser Gruppe die Durchdringung mit 83 Prozent wesentlich höher ist. Mehr als die Hälfte der geringer verschuldeten Kommunen (56 Prozent) praktiziert ebenfalls ein aktives Zins- und Schuldenmanagement zur Steuerung des eigenen Schuldendienstes.<sup>28</sup>

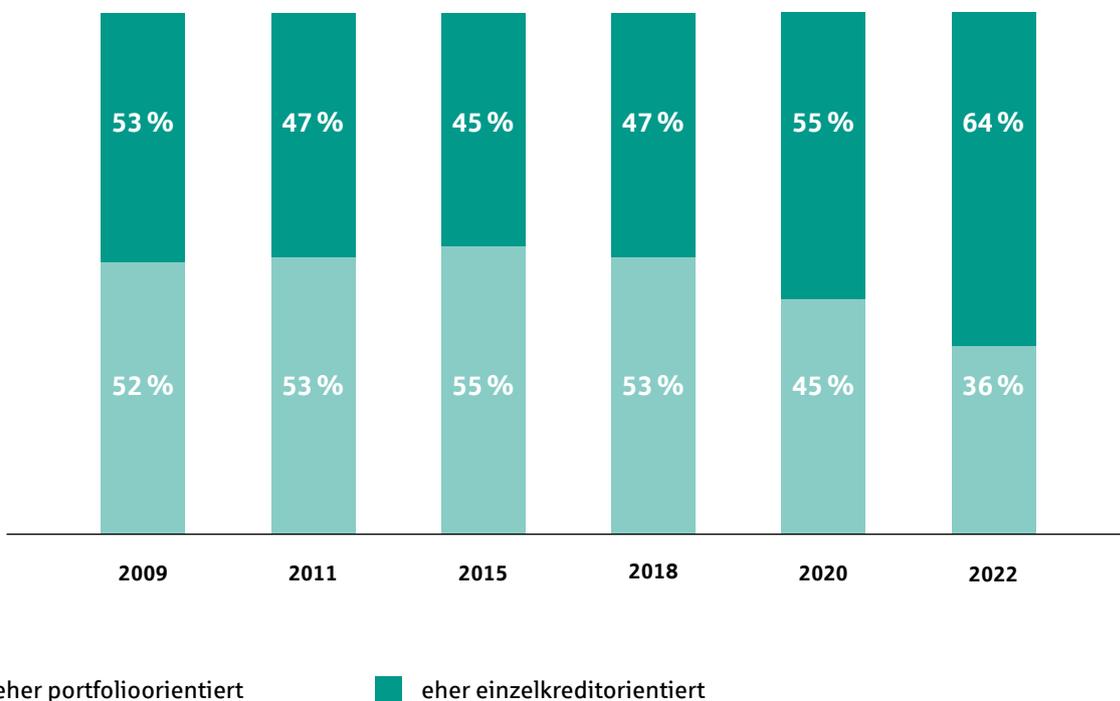


Abbildung 20: Einzelkredit- versus portfolioorientiertes Schuldenmanagement im Vergleich zu früheren Studien, n=85. Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Eine Differenzierung der Daten nach der Haushaltslage ergab dagegen nur marginale Unterschiede.  
<sup>29</sup> Vgl. für die Werte aus den Vorjahren:  
 • Rottmann, Oliver/Lenk, Thomas (2009): Kommunales Zins- und Schuldenmanagement. Zinsen steuern, Verschuldung optimieren, Studie in Kooperation mit KFPD Salsa, Frankfurt/Main.  
 • Lenk, Thomas/Reichardt, Tim/Rottmann, Oliver (2011): Interkommunale Zusammenarbeit im kommunalen Zins- und Schuldenmanagement. Studie des Kompetenzzentrums für Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. in Zusammenarbeit mit der NRW.Bank, Düsseldorf.  
 • Lenk, Thomas/Rottmann, Oliver/Hesse, Mario (2015): Kapitalmarktfinanzierungen für Kommunen. Studie in Zusammenarbeit mit der HypoVereinsbank, München.  
 • Hesse, Mario/Lenk, Thomas/Rottmann, Oliver/Starke, Tim (2018): Kommunales Zins- und Anlagemanagement in der Niedrigzinsphase, Studie des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. in Kooperation mit der DZ HYP und der DZ PRIVATBANK, Leipzig/Münster/Frankfurt.  
 • Starke, Tim/Lenk, Thomas/Rottmann, Oliver/Hesse, Mario (2020): Kommunales Zins- und Anlagemanagement in Zeiten digitaler Plattformen – eine empirische Studie, Studie des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. in Kooperation mit dem Deutschen Städte- und Gemeindebund, ING-DiBa AG, komuno GmbH und GiroSolution GmbH, Leipzig/Berlin/Frankfurt/Frickingen.

**Deutliche Dominanz der Einzelkreditorientierung am aktuellen Rand. Portfolioorientierung eher bei Kommunen mit höherer Pro-Kopf-Verschuldung.**

Die Frage, ob das kommunale Schuldenmanagement eher einzelkredit- oder portfolioorientiert abläuft, wird unter Hinzunahme von Daten aus vergangenen Studien des KOWID zum kommunalen Zins- und Anlagenmanagement eingeordnet (Abbildung 20). Daraus wird ersichtlich, dass die ermittelten Verhältnisse in den Jahren 2009 bis 2018 nahezu unverändert geblieben sind. Ab dem Jahr 2018 ist jedoch ein Trend

hin zur Einzelkreditorientierung erkennbar: So präferieren am aktuellen Rand nur noch 36 Prozent der Kommunen das Schuldenmanagement im Rahmen eines Portfolios, während 64 Prozent eher einzelkreditorientiert agieren.<sup>30</sup> Dieser Befund sollte mit Sorge zur Kenntnis genommen werden. In den vergangenen Jahren mit niedrigen Zinsen haben viele Kommunen offenbar ihre Aktivitäten bezüglich der Gesamtsteuerung ihrer Schuldenstände verringert. Auf einen absehbaren Zinsanstieg sind die Kommunen vor diesem Hintergrund offenbar nicht gut vorbereitet.

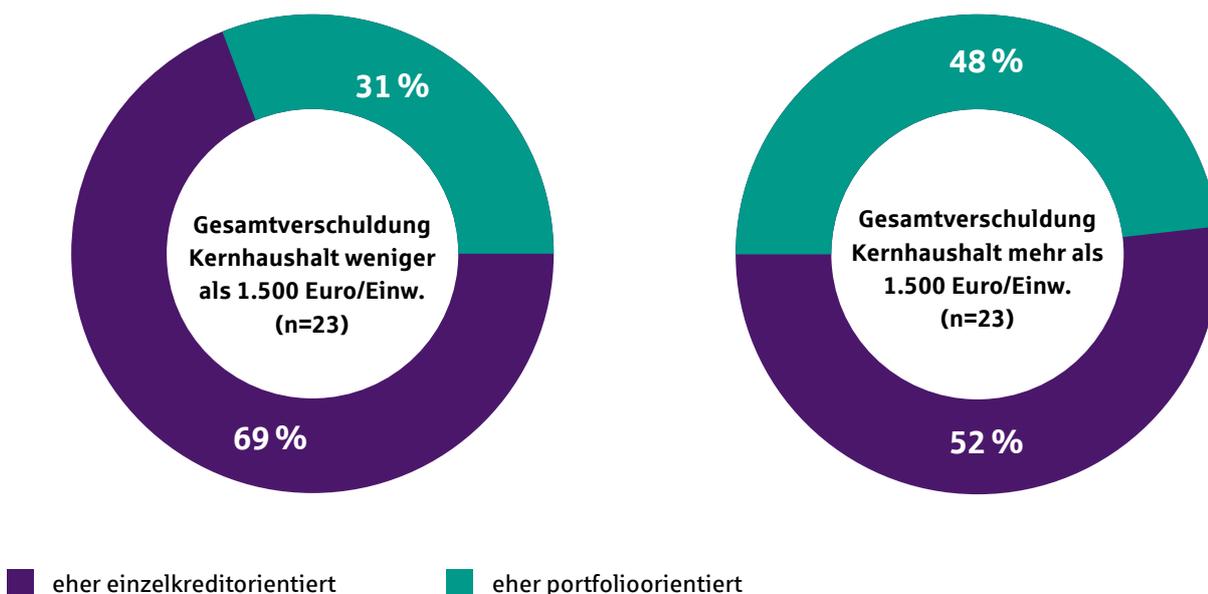


Abbildung 21: Einzelkredit- versus portfolioorientiertes Schuldenmanagement und Gesamtschuldenstand je Einwohner im Vergleich. Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Abbildung 21 zeigt die unterschiedliche Intensität der Nutzung der Portfoliosteuerung in Abhängigkeit von der Gesamtverschuldung pro Kopf. Dabei zeigt sich, dass die Portfolioorientierung in den Städten und Gemeinden mit einer Pro-Kopf-Verschuldung von mehr als 1.500 Euro im Kernhaushalt deutlich höher ausfällt

(48 Prozent versus 31 Prozent in den geringer verschuldeten Kommunen). Es bestätigt sich hier die naheliegende Vermutung, dass es mit einem höheren Schuldenstand als lohnenswerter erachtet wird, die Kredite als Portfolio zu betrachten und zu managen.

<sup>30</sup> Diese Werte ergeben sich, wenn die Kommunen, die die Vorgabe „Weiß nicht“ angegeben haben, ausgeklammert werden. Rechnet man diese hinzu, ergibt sich folgende Verteilung: 33 Prozent „eher portfolioorientiert“, 58 Prozent „eher einzelkreditorientiert“, 9 Prozent „Weiß nicht“.

## Finanzierungsinstrumente der Kommunen im Rahmen des Niedrigzinsumfeldes

Höher verschuldete Gemeinden nutzen auch alternative Finanzierungsinstrumente, aber ein hoher Organisationsgrad ist erforderlich. Kapitalmarktinstrumente wie Derivate und Anleihen spielen nur eine untergeordnete Rolle.

Mit Blick auf Finanzierungsinstrumente setzt die Mehrheit der Kommunen (85 Prozent) nach wie vor die üblichen Bankdarlehen bzw. Kommunalkredite ein. Alternative Instrumente, wie Zinsswaps, Derivate oder auch Zinsoptionsgeschäfte (10 Prozent) sowie

Forwarddarlehen (13 Prozent) finden im Kontrast dazu seltener Anwendung. Diese niedrigen Anteile lassen den Schluss zu, dass der höhere Organisationsgrad in den kommunalen Verwaltungen zur Verwendung dieser Instrumente im aktuellen Zinsumfeld nur selten wirtschaftliche Vorteile zu versprechen scheint. Am häufigsten werden von immerhin einem Fünftel der befragten Kommunen Schuldscheindarlehen (21 Prozent) eingesetzt. Anleiheemissionen (7 Prozent) spielen dagegen eine untergeordnete Rolle.

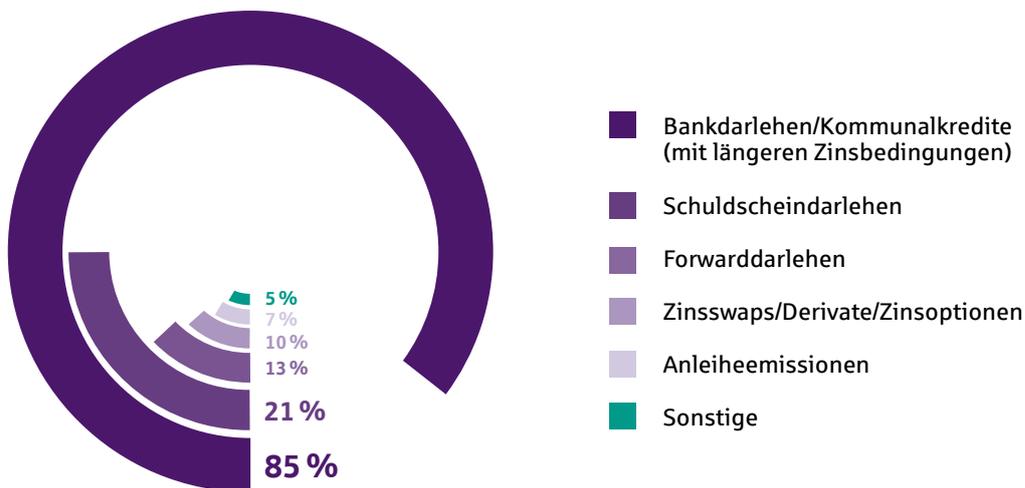


Abbildung 22: Genutzte Finanzierungsinstrumente der Kommunen mit Blick auf die Zinssicherung (Mehrfachnennungen möglich).  
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Die Nutzung anderer Finanzierungsinstrumente abseits des klassischen Bankdarlehens ist dabei allerdings stark vom Verschuldungsgrad abhängig (Abbildung 23). Beide Teilgruppen nutzen Bankdarlehen mit langen Zinsbindungen am häufigsten (jeweils 83 Prozent). Die Anteile an Schuldscheindarlehen (11 Prozent versus 40 Prozent), Zinsswaps/Derivaten/Zinsoptionen (2 Prozent versus 30 Prozent) sowie Anleiheemissionen (3 Prozent versus 17 Prozent) weichen dagegen deutlich voneinander ab. Dass die höher verschuldeten Kommunen eine wesentlich umfangreichere Breite an

Instrumenten für ihre Fremdfinanzierung offenbaren, illustriert die Chancen dieser Instrumente. Wo die fiskalischen Belastungen aus der kommunalen Verschuldung besonders hoch sind, sind die Finanzverwaltungen bereit, Instrumente der Zinssicherung und Instrumente zur Verbesserung der Konditionen sowie zur Verbreiterung des Investorenkreises (v. a. Anleihen) zu nutzen. Bei geringer Verschuldung scheint der Handlungsdruck in dieser Richtung hingegen nur gering ausgeprägt zu sein.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Mit Bezug auf ihre Haushaltslage unterscheidet sich die Verwendung von Finanzierungsinstrumenten dagegen nicht.

## Finanzierungsinstrumente der Kommunen und Gesamtschuldenstand je Einwohner im Vergleich

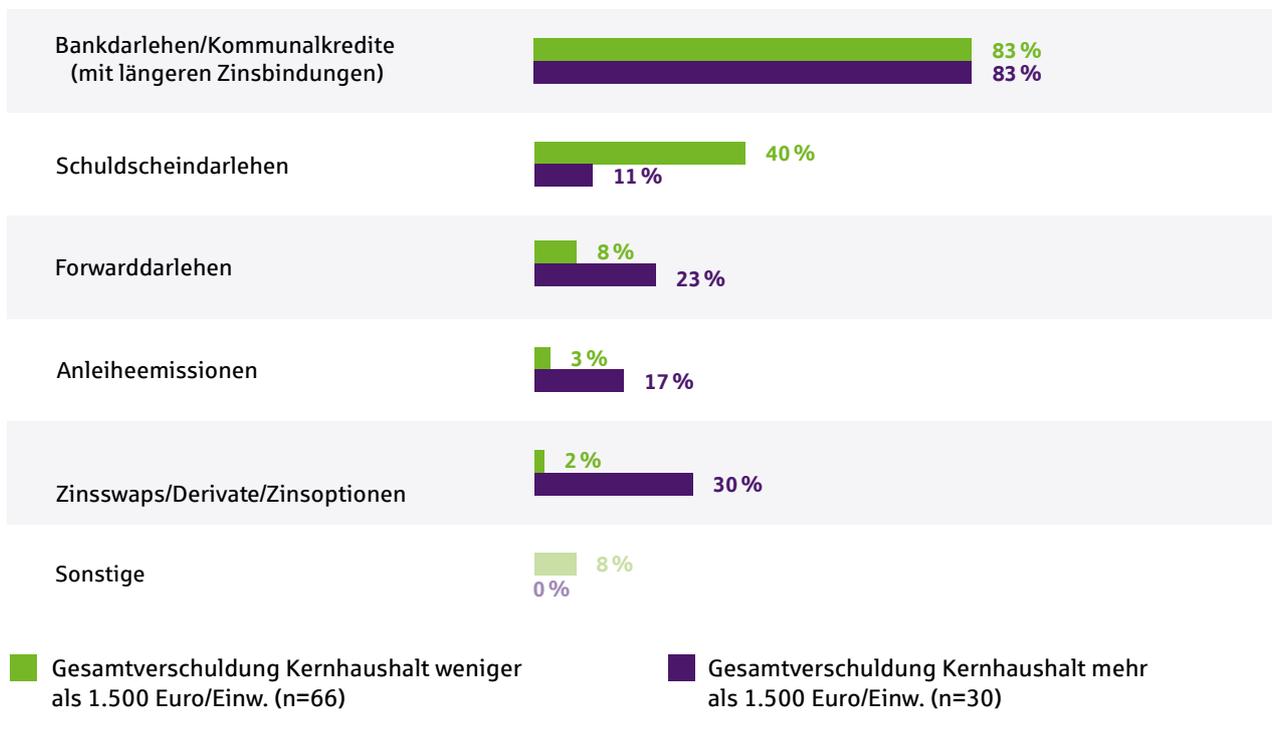


Abbildung 23. Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

## Finanzierungsinstrumente der Kommunen und Durchführung eines aktiven Zins- und Schuldenmanagements im Vergleich

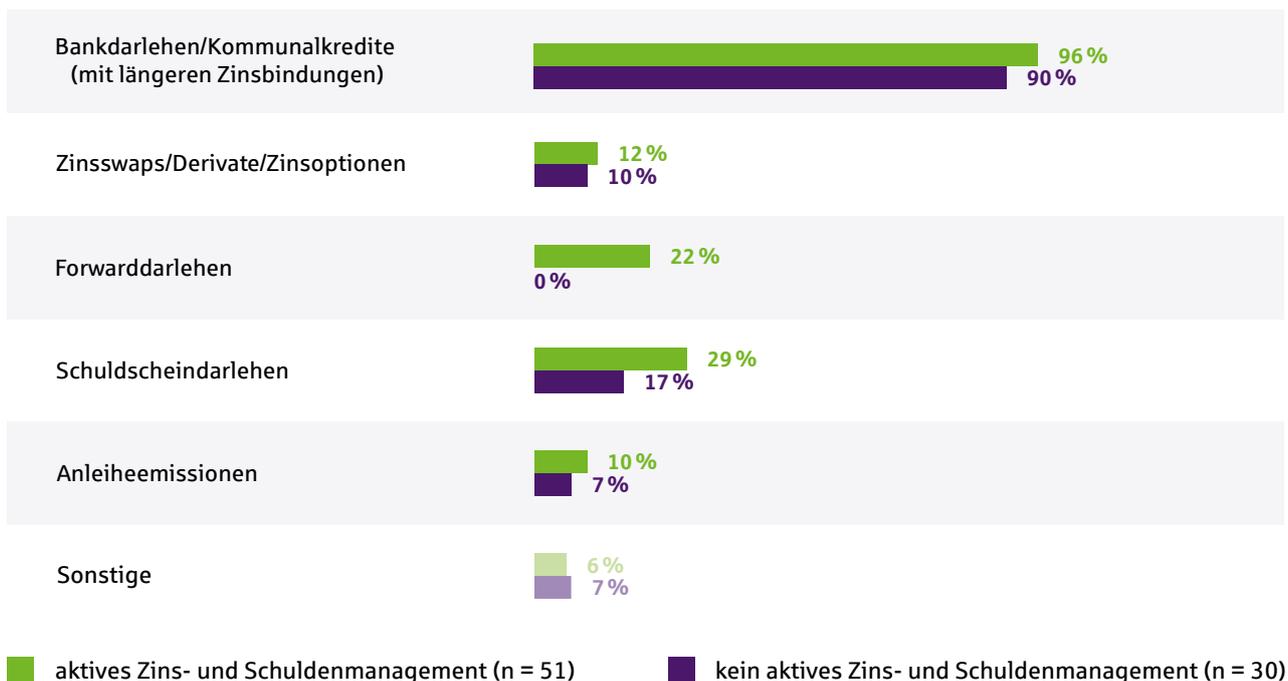


Abbildung 24. Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

### **Kommunalkredite und klassische Bankdarlehen dominieren im kommunalen Schuldenmanagement. Städte mit höherer Pro-Kopf-Verschuldung im Kernhaushalt oder einem aktiven Zins- und Schuldenmanagement greifen auf ein breiteres Portfolio an Finanzierungsinstrumenten zurück.**

Die Einrichtung und der Betrieb eines aktiven Zins- und Schuldenmanagements ist ebenfalls prägend für die Nutzung alternativer Finanzierungsinstrumente (Abbildung 24). Mit Blick auf die Nutzung von Bankdarlehen sind zunächst kaum Unterschiede festzustellen. So greifen 96 Prozent der Städte ohne und 90 Prozent der Städte mit einem aktiven Zins- und Schuldenmanagement auf Kommunalkredite bzw. Bankdarlehen zurück. Letztere weisen jedoch gleichzeitig ein deutlich facettenreicheres Portfolio an weiteren Finanzierungsinstrumenten auf: Sie nutzen

vermehrt Forward- und Schuldscheindarlehen (22 Prozent bzw. 29 Prozent) sowie zum Teil auch Zinsswaps (12 Prozent) und Anleiheemissionen (10 Prozent). Daraus lässt sich schlussfolgern, dass das aktive Management von Zinsen und Schulden in vielen Fällen als Vorbedingung bzw. Türöffner zu alternativen Kapitalmarktinstrumenten zu verstehen ist. Die Öffnung gegenüber solchen Instrumenten bedingt eine ganzheitliche Betrachtung und Steuerung des Fremdkapitals in der Kommune.

### **Städte und Gemeinden planen Liquiditätsbedarf überwiegend situationsbezogen, Kommunen mit einem aktiven Zins- und Schuldenmanagement allerdings deutlich häufiger nach strategischen Gesichtspunkten.**

Die Städte und Gemeinden planen ihren investiven Liquiditätsbedarf zu mehr als zwei Dritteln ausschließlich situationsbezogen, d. h., wenn Bedarf entsteht. Folglich werden erst dann Möglichkeiten zur Generierung finanzieller Mittel in Betracht gezogen, wenn ein konkreter Investitionsbedarf besteht, wie beispielsweise der Bau einer neuen Kindertagesstätte, einer Schule oder auch einer (Gemeinde-)Straße. Nur etwas mehr als ein Viertel der befragten Kommunen verfolgt eine strategische Planung, indem die Marktlage, Marktaussichten und Zinserwartung im Voraus evaluiert werden und die Kreditaufnahme in die Gesamtplanung eingeht.

Werden die Angaben der Kommunen damit verglichen, ob sie ein aktives Schulden- und Zinsmanagement durchführen oder nicht, werden erwartbare Unterschiede deutlich (Abbildung 25): Städte und Gemeinden mit einem aktiven Zins- und Schuldenma-

agement planen ihren Liquiditätsbedarf deutlich häufiger nach strategischen Gesichtspunkten (37 Prozent) als Kommunen ohne aktives Zins- und Schuldenmanagement (nur 13 Prozent). Dennoch berücksichtigen selbst aus dieser Gruppe 63 Prozent der Kommunen die Marktlage, die Marktaussicht sowie die Zinserwartung im Rahmen ihrer Liquiditätsplanung nicht. Demnach scheint es nur einen marginalen Überschneidungsbereich einer strategischen Liquiditätsplanung mit einem aktiven Zins- und Schuldenmanagement zu geben, wodurch viele Gemeinden die Chancen einer aktiveren Steuerung unberücksichtigt lassen. Das seit Jahren und gegenwärtig niedrige Zinsniveau für Kassenkredite begünstigt an dieser Stelle mit Sicherheit einen situationsbezogenen Ansatz; dennoch sollte eine aktivere Steuerung nicht erst bei akut steigenden Zinsen erwogen werden.



- eher situationsbezogen (wenn Bedarf entsteht)
- eher strategisch (unter Berücksichtigung von Marktlage, Marktaussicht, Zinserwartung)

Abbildung 25: Planung des Liquiditätsbedarfs für Investitionen und Durchführung eines aktiven Zins- und Schuldenmanagements im Vergleich.  
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Eine weitere Vergleichsmöglichkeit besteht mit der Verschuldung in Kassenkrediten, weil sie vorrangig zur kurzfristigen Verwendung (und demnach für das Liquiditätsmanagement) zulässig ist. Allerdings geht den Befragungsergebnissen zufolge vom Stand der Kassenkredite kein messbarer Einfluss auf die Liquiditätsplanungen der Kommunen aus. Dies ist insofern bedeutsam, als bei höher in Kassenkrediten verschuldeten Kommunen eine stärkere Neigung zu einer

strategischen Steuerung zu vermuten wäre. Fehlt eine derartige Steuerung, so könnten Kassenkredite überhöht aufgenommen werden, weil sie als einziges Liquiditätsinstrument verbleiben. Zusätzlich besteht bei Kassenkrediten ein erhebliches Zinsänderungsrisiko, das beim Fehlen einer Gesamtsteuerung als noch wesentlich höher einzuschätzen ist und sich durchaus spürbar auf die Haushaltslage in einer hoch verschuldeten Kommune auswirken kann.

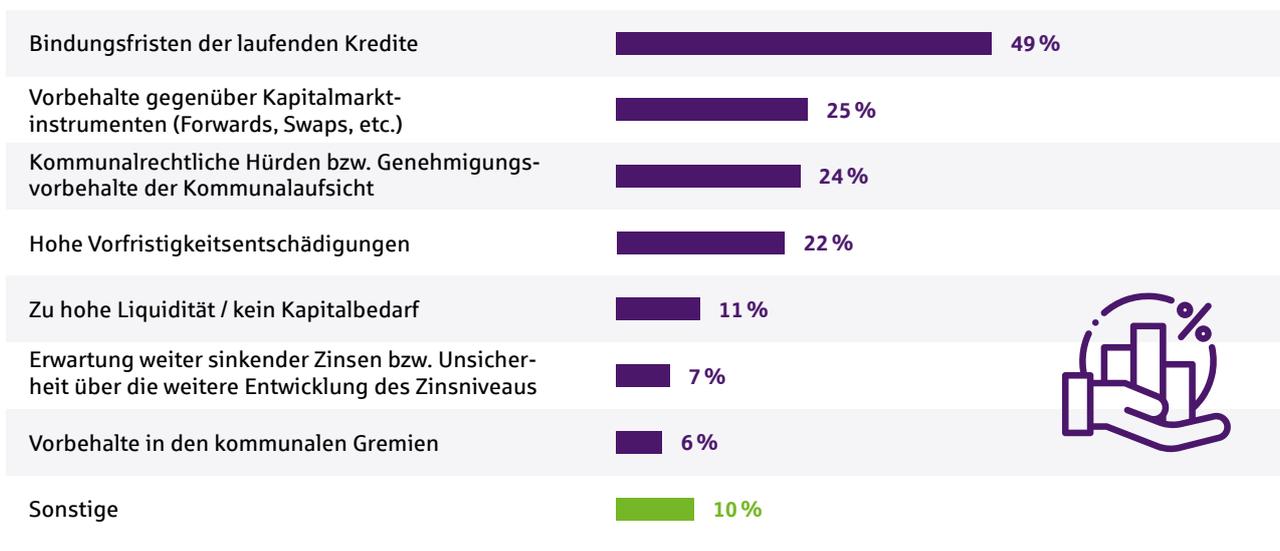


Abbildung 26: Hinderungsgründe einer verstärkten Nutzung des Niedrigzinsumfelds (Mehrfachnennungen möglich).  
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

**Das Niedrigzinsumfeld im Zins- und Schuldenmanagement wird nach wie vor zu wenig genutzt. Die Bindungsfristen der bestehenden Kredite sind dafür hauptverantwortlich. Weiterhin bestehen Vorbehalte gegenüber Kapitalmarktinstrumenten und kommunalrechtliche Hürden.**

Fraglich ist, warum die Kommunen das Niedrigzinsumfeld nicht noch stärker zu ihren Gunsten nutzen als bisher. Vorrangig scheinen dafür gemäß Abbildung 26 die Bindungsfristen der bestehenden Kredite (49 Prozent) verantwortlich zu sein. Auch hohe Vorfristigkeitsentschädigungen (22 Prozent) spielen dabei eine Rolle. Vorbehalte gegenüber alternativen Kapitalmarktinstrumenten (25 Prozent) spielen als Hinderungsgrund mittlerweile eine größere Rolle.<sup>32</sup> So bedarf die Nutzung derartiger Finanzierungsinstrumente eines gewissen Grades an Fachwissen und Organisation innerhalb der kommunalen Verwaltung, was gemäß der teilnehmenden Kommunen offenbar vermehrt kritisch gesehen wird. Kommunalrechtliche Hürden (24 Prozent) tragen ebenfalls dazu bei, dass die Städte und Gemeinden das Niedrigzinsumfeld (noch) nicht vollständig genutzt haben. Hier besteht mitunter ein Zusammenhang mit alternativen Finanzierungsinstrumenten,

die insbesondere bei Haushaltskonsolidierungsverfahren ggf. genehmigungspflichtig sind. Vorbehalte in den kommunalen Gremien stellen hingegen nur in 6 Prozent der Kommunen einen Hinderungsgrund der verstärkten Nutzung des Niedrigzinsumfeldes dar. Die Erwartung noch weiter sinkender Zinsen stellt hingegen eine geringere Motivation für die befragten Kommunen dar, die Vorteile der Niedrigzinsen in der Gegenwart erst später zu nutzen (7 Prozent). Ein bislang wenig beachteter Aspekt besteht in einer hohen Liquidität in den Gemeinden (11 Prozent). Diese ergibt sich in manchen Gemeinden etwa durch Bauverzögerungen, die mit Lieferengpässen, beispielsweise im Zuge der Auswirkungen aus dem Ukrainekrieg oder der Pandemiebekämpfung, einhergehen. Dadurch kommt es zu hohen Kassenbeständen, wodurch die weitere Kreditaufnahme sich in die Zukunft verschiebt oder gänzlich entbehrlich wird.

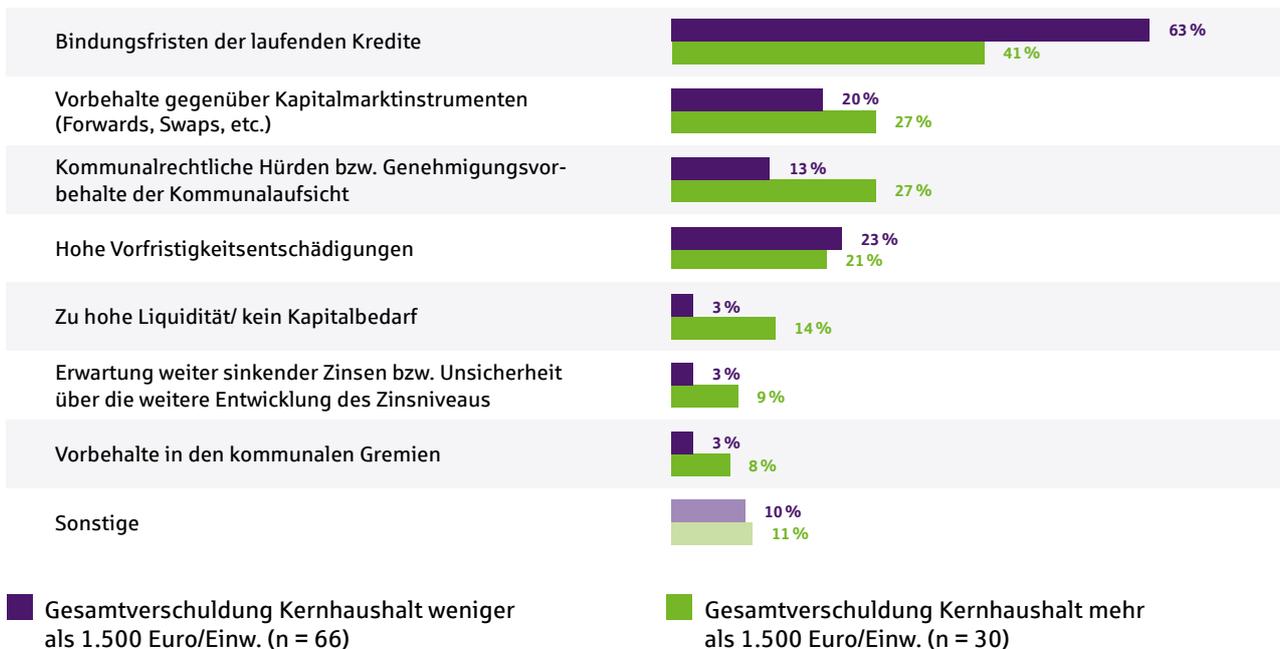


Abbildung 27: Hinderungsgründe für die derzeit verstärkte Nutzung des Niedrigzinsumfelds und Gesamtschuldenstand je Einwohner im Vergleich. Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

<sup>32</sup> In der aus dem Jahr 2020 datierten Studie gaben lediglich 13 Prozent diesen Grund an. Vgl. Starke/Lenk/Rottmann/Hesse (2020), a. a. O.

Die Verzögerung bei der Nutzung des Zinsumfeldes hängt in einem nicht unerheblichen Maß von der Gesamtverschuldung in den befragten Kommunen ab (Abbildung 27). Höher verschuldete Kommunen sind wesentlich häufiger mit dem Problem der Bindungsfristen laufender Kredite konfrontiert (63 Prozent versus 41 Prozent in niedriger verschuldeten Kommunen). Kommunalrechtliche Hürden bzw. Genehmigungsvorbehalte seitens der Kommunalaufsicht (27 Prozent versus 13 Prozent in höher verschuldeten Kommunen), Vorbehalte gegenüber Kapitalmarktinstrumenten (27 Prozent versus 20 Prozent) und insbesondere eine zu hohe Liquidität (14 Prozent versus 3 Prozent)

spielen wiederum in gering verschuldeten Städten und Gemeinden eine größere Rolle. Wo Kommunen gering verschuldet sind, können sie demnach nicht nur allgemein über mehr Finanzmittel aus anderen Quellen verfügen. Sie bewegen sich zudem oft auch in einem Umfeld, dass der Mittelbeschaffung am Kapitalmarkt an sich kritischer gegenübersteht. Dass dies nicht unbedingt positiv zu bewerten ist, zeigt die obige Feststellung, wonach diese Gemeinden häufiger Probleme bei der Erhaltung ihrer Infrastruktur haben. Die Zurückhaltung am Kapitalmarkt wird durch einen stärkeren Verschleiß der Infrastruktur „erkauft“.

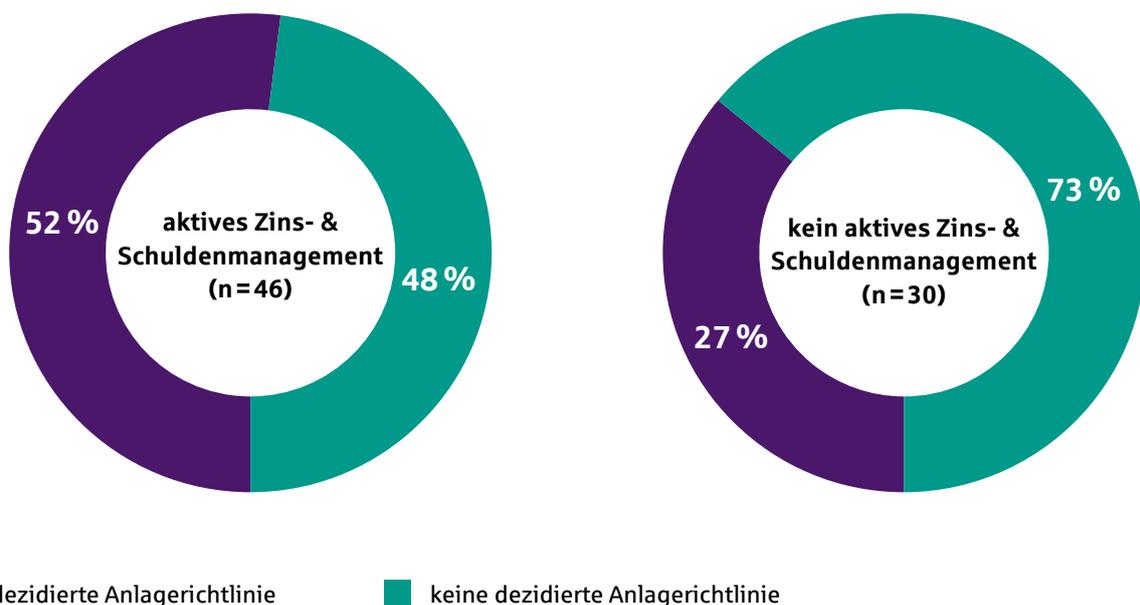


Abbildung 28: Verfügbarkeit einer dezidierten Anlagerichtlinie und Durchführung eines aktiven Zins- und Schuldenmanagements im Vergleich. Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Mit Blick auf das Anlagemanagement ist eine dezidierte Anlagerichtlinie bei 40 Prozent der befragten Kommunen vorhanden. Damit ist der Anteil des aktiv gesteuerten Managements der Finanzanlagen geringer als beim Zins- und Schuldenmanagement (57 Prozent, siehe Abbildung 18). Vor allem dann, wenn ein

aktives Zins- und Schuldenmanagement betrieben wird, so liegt auch eine dezidierte Anlagerichtlinie vor (52 Prozent). In der Gruppe der Kommunen ohne aktives Schulden- und Zinsmanagement verzeichnen hingegen fast drei Viertel keine dezidierte Anlagerichtlinie (73 Prozent).

## Herausgeber

### **S-Public Services GmbH**

Ein Unternehmen der DSV-Gruppe

Am Wallgraben 115

70565 Stuttgart

### **Deutscher Städte- und Gemeindebund**

Marienstraße 6

12207 Berlin

## Sponsor

### **Visa Europe**

Management Services Limited

German Branch

Neue Mainzer Straße 66 - 68

60311 Frankfurt