

# Kommunales Zins- und Anlagemanagement in Zeiten digitaler Plattformen –

eine empirische Studie



**KOWID**

Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft  
– Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. –

Tim Starke, M. Sc.  
Prof. Dr. Thomas Lenk  
Dr. Oliver Rottmann  
Dr. Mario Hesse



# Kommunales Zins- und Anlagemanagement in Zeiten digitaler Plattformen –

eine empirische Studie

Tim Starke, M. Sc.  
Prof. Dr. Thomas Lenk  
Dr. Oliver Rottmann  
Dr. Mario Hesse



# Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis .....	6
<b>1 Executive Summary .....</b>	<b>8</b>
<b>2 Einleitung .....</b>	<b>10</b>
<b>3 Studienergebnisse .....</b>	<b>12</b>
3.1 Struktur und Hintergrund der befragten Gemeinden und Städte .....	12
3.1.1 Größe und Herkunft der Gemeinden .....	12
3.1.2 Verschuldung und Finanzvermögen der befragten Gemeinden .....	13
3.1.3 Künftige Herausforderungen in den befragten Gemeinden .....	19
3.2 Kommunalfinanzierung und Zinsmanagement .....	22
3.2.1 Finanzieller Spielraum und Haushaltslage der befragten Gemeinden .....	22
3.2.2 Folgen des Niedrigzinsumfeldes für die befragten Gemeinden .....	24
3.2.3 Aktives Zins- und Schuldenmanagement im Vergleich .....	29
3.2.4 Finanzierungsinstrumente der Kommunen im Rahmen des Niedrigzinsumfeldes .....	32
3.3 Anlagemanagement (Finanzvermögen) .....	40
3.4 Digitalisierung/Zukunftsperspektive .....	46
3.5 Ergebnisse aus der Kommunalunternehmensbefragung .....	50
<b>4 Zusammenfassung .....</b>	<b>53</b>
Quellenverzeichnis .....	56

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Verteilung der Stichprobe nach Bundesländern .....	12
Abbildung 2:	Verteilung der Kommunen nach Einwohnergrößenklassen .....	13
Abbildung 3:	Kommunale Verschuldung nach Arten und insgesamt .....	14
Abbildung 4:	Struktur der kommunalen Verschuldung nach Einwohnergrößenklassen .....	16
Abbildung 5:	Finanzvermögen je Einwohner .....	16
Abbildung 6:	Finanzvermögen je Einwohner nach Einwohnergrößenklassen .....	17
Abbildung 7:	Finanzvermögen je Einwohner und Schuldenstand je Einwohner in der Gegenüberstellung .....	18
Abbildung 8:	Herausforderungen für die kommunalen Haushalte .....	19
Abbildung 9:	Herausforderungen für die kommunalen Haushalte und Haushaltslage im Vergleich .....	20
Abbildung 10:	Herausforderungen für die kommunalen Haushalte und Gesamtschuldenstand je Einwohner im Vergleich .....	21
Abbildung 11:	Spielraum mit Bezug auf liquide Mittel und Gesamtschuldenstand je Einwohner im Vergleich .....	22
Abbildung 12:	Spielraum hinsichtlich eigener liquider Mittel und Haushaltslage im Vergleich .....	23
Abbildung 13:	Auswirkungen des Niedrigzinsumfeldes auf die kommunalen Haushalte .....	25
Abbildung 14:	Sicherung des Niedrigzinsniveaus in den Kommunen .....	25
Abbildung 15:	Sicherung des Niedrigzinsniveaus und Gesamtschuldenstand je Einwohner im Vergleich ...	26
Abbildung 16:	Relevanz von Zinssicherheit und Zinersparnis in den kommunalen Haushalten .....	27
Abbildung 17:	Beobachtungen der Kommunen im Rahmen ihrer derzeitigen Fremdfinanzierung .....	28
Abbildung 18:	Beobachtungen der Kommunen im Rahmen ihrer derzeitigen Fremdfinanzierung und Gesamtschuldenstand je Einwohner im Vergleich .....	28
Abbildung 19:	Durchführung eines aktiven Zins- und Schuldenmanagements .....	29
Abbildung 20:	Durchführung eines aktiven Zins- und Schuldenmanagements und Gesamtschuldenstand je Einwohner im Vergleich .....	30
Abbildung 21:	Einzelkredit- versus portfolioorientiertes Schuldenmanagement im Vergleich zu früheren Studien .....	30
Abbildung 22:	Einzelkredit- versus portfolioorientiertes Schuldenmanagement und Gesamtschuldenstand je Einwohner im Vergleich .....	31
Abbildung 23:	Genutzte Finanzierungsinstrumente der Kommunen mit Blick auf die Zinssicherung (Mehrfachnennungen möglich) .....	32
Abbildung 24:	Genutzte Finanzierungsinstrumente der Kommunen mit Blick auf die Zinssicherung und Gesamtschuldenstand je Einwohner im Vergleich .....	33

Abbildung 25:	Genutzte Finanzierungsinstrumente der Kommunen mit Blick auf die Zinssicherung und Durchführung eines aktiven Zins- und Schuldenmanagements im Vergleich .....	34
Abbildung 26:	Einschätzung der Nutzung von alternativen Finanzierungsinstrumenten in den nächsten Jahren .....	35
Abbildung 27:	Planung des Liquiditätsbedarfs für Investitionen .....	35
Abbildung 28:	Planung des Liquiditätsbedarfs für Investitionen und Durchführung eines aktiven Zins- und Schuldenmanagements im Vergleich .....	36
Abbildung 29:	Hinderungsgründe für eine verstärkte Nutzung des Niedrigzinsumfelds .....	37
Abbildung 30:	Hinderungsgründe für die derzeit verstärkte Nutzung des Niedrigzinsumfelds und Gesamtschuldenstand je Einwohner im Vergleich .....	38
Abbildung 31:	Hinderungsgründe für die derzeit verstärkte Nutzung des Niedrigzinsumfelds und Durchführung eines aktiven Zins- und Schuldenmanagements im Vergleich .....	39
Abbildung 32:	Verfügbarkeit einer dezidierten Anlagerichtlinie und Finanzvermögen je Einwohner im Vergleich .....	41
Abbildung 33:	Vermögenseinbußen im Niedrigzinsumfeld und Verfügbarkeit einer dezidierten Anlagerichtlinie .....	41
Abbildung 34:	Gegenmaßnahmen infolge der Vermögenseinbußen .....	42
Abbildung 35:	Mögliche Marktsicherungsmaßnahmen aus kommunaler Sicht .....	43
Abbildung 36:	Mögliche Marktsicherungsmaßnahmen aus kommunaler Sicht und Verfügbarkeit einer dezidierten Anlagerichtlinie im Vergleich .....	44
Abbildung 37:	Rolle nachhaltiger Investments für die Kommunen und Finanzvermögen je Einwohner im Vergleich .....	45
Abbildung 38:	Essenzielle Bausteine im zukünftigen Anlagemanagement .....	45
Abbildung 39:	Nutzung von Online-Vermittlungsplattformen und Gesamtschuldenstand je Einwohner im Vergleich .....	46
Abbildung 40:	Gründe für die Ablehnung der Verwendung von Online-Vermittlungsplattformen .....	47
Abbildung 41:	Anwendungsfälle für die Verwendung von Online-Vermittlungsplattformen .....	48
Abbildung 42:	Vorteile von Online-Vermittlungsplattformen .....	49
Abbildung 43:	Ist eine künftige Nutzung von Online-Vermittlungsplattformen geplant? (Mehrfachnennungen möglich) .....	49
Abbildung 44:	Planung der künftigen Nutzung von Online-Vermittlungsplattformen und Gesamtschuldenstand je Einwohner im Vergleich .....	50

# 1 Executive Summary

- Trotz einer Verbesserung der fiskalischen Lage vieler Kommunen in den vergangenen Jahren (gestiegene Steuereinnahmen und eine sinkende Zinsbelastung) könnte sich aktuell die Haushaltssituation der deutschen Städte und Gemeinden durch die Corona-Pandemie wieder anspannen. Zu erwarten sind insbesondere ein Rückgang der Gewerbesteuererinnahmen und geringere gemeindliche Einkommensteuereinnahmen. Mehrausgaben sind zunächst im Bereich akuter Maßnahmen sowie im Bereich der sozialen Sicherung absehbar.
- Im Zins- und Schuldenmanagement sehen Kommunen Herausforderungen im sozialen Bereich sowie durch die fehlenden (Gewerbe-)Steuereinnahmen. Dieser Effekt könnte durch die aktuelle Corona-Pandemie noch verstärkt werden. Prägend ist zudem der Erhalt der bestehenden Infrastruktur. Investiv bildet die Digitalisierung die größte Herausforderung. Weitere investive Themenfelder werden im Erhalt und Ausbau von Geschäftsmodellen gesehen, was sich aus politischen und marktlichen Veränderungen wie Energie- und Mobilitätswende sowie Energiemarktdesign ergibt.
- Liquide Mittel werden von den Kommunen mindestens als begrenzt angesehen. Der Erhalt der Zinssicherheit und die Zinsersparnis sind für die Gemeinden zentral. Die Talsohle der Zinsentwicklung ist aus Sicht vieler Kommunen womöglich bereits erreicht. Bei den kommunalen Unternehmen stehen mittelfristig genügend liquide Mittel zur Verfügung. Sie planen allerdings, verstärkt Investitionskredite aufzunehmen (Digitalisierung, Energie- und Mobilitätswende etc.).
- Ein aktives Zins- und Schuldenmanagement ist in den Kommunen weit verbreitet. Weniger als die Hälfte der Kommunen agieren portfolio-, etwas mehr als die Hälfte einzelkreditorientiert. Die Unternehmen betreiben ein aktives Zins- und Schuldenmanagement in Eigenregie, wobei sie eher portfolioorientiert agieren.
- Bankdarlehen bzw. Kommunalkredite mit langen Zinsbindungen sind weit verbreitet. Alternative Instrumente wie Zinsswaps, Derivate und Zinsoptionsgeschäfte sowie Forwarddarlehen finden selten Anwendung. Unternehmen bevorzugen längere Zinsbindungen, wobei vor allem die Zinsersparnis im Fokus steht.
- Interkommunale Kooperationen im Zins- und Schuldenmanagement werden von den Städten und Gemeinden (bislang) in nur geringem Maße genutzt. Hindernisse liegen unter Umständen in der gemeinsamen Beantragung des Fremdkapitals und der damit verbundenen Planung zur Schuldentilgung begründet. Nachhaltigkeitskriterien kreditgebender Institute haben wenig Einfluss auf die Kreditaufnahme. Auch bei den Kommunalunternehmen spielen derartige Fragen derzeit noch eine untergeordnete Rolle.
- Vermögenseinbußen bestehen auf der Anlageseite im Zusammenhang mit dem derzeitigen Niedrigzinsumfeld. Anlagerichtlinien können die Anlagemöglichkeiten derart beschränken, dass sie die erzielbaren Renditen schmälern. Andererseits sind die Finanzvermögen eher höher, wo dezidierte Anlagerichtlinien vorliegen. Damit sind Verluste stärker spürbar, als wenn nur ein geringes Vermögen vorhanden ist.
- Mit Bezug auf Einbußen im Anlagevermögen werden längerfristige und andererseits mehr festverzinsliche Anlagen bzw. solche mit geringem Risiko getätigt. Ein Fokus auf risikoreiche Anlagen erfolgt gar nicht. Jedoch werden gezielt investive Ausgaben getätigt und damit eine Umschichtung des Vermögensportfolios in Sachwerte und Immobilien vorangetrieben. Bei den Kommunalunternehmen werden vermehrt Kapitalanlagemöglichkeiten (Aktien, Fonds etc.), aber auch Sachwerte und Immobilien genutzt. Unterschiede zu Kommunen werden insbesondere in der höheren Risikobereitschaft hinsichtlich der Marktsicherung deutlich.



- Mit Blick auf nachhaltige Investments wird deutlich, dass (noch) wenig Erfahrung besteht. Allerdings nimmt die Rolle der nachhaltigen Investments mit einem steigenden finanziellen Vermögen zu. Auch für Kommunen, die über eine Anlagerichtlinie verfügen, spielen nachhaltige Investments eine signifikant wichtigere Rolle.
- Um den Zugang zu Kapitalgebern zu verbreitern, werden häufig Online-Vermittlungsplattformen als Instrument in Betracht gezogen. Besonders höher verschuldete Kommunen nutzen diese verstärkt. Hier wird eine breitere Palette an Möglichkeiten zur weiteren Fremdfinanzierung als notwendig erachtet. Die Vorteile dieser Plattformen liegen im erweiterten Zugang zu Darlehensgebern begründet. Die Kommunalunternehmen sind hier (noch) verhalten. Die Unternehmen sehen hier aber auch Vorteile, bspw. in der höheren Zeitersparnis aufgrund automatisierter Prozesse und den breiteren Kreis an Darlehensgebern, um dann auch bessere Konditionen erreichen zu können.
- Inwiefern sich die aktuelle Corona-Pandemie auf die fiskalische Lage der Kommunen auswirkt, ist derzeit noch nicht umfänglich quantifizierbar. Dies ist in erster Linie von der Länge und Intensität des Pandemieverlaufs und der Lockerung der getroffenen restriktiven Maßnahmen abhängig. Kommunale Spitzenverbände gehen derzeit in der Summe von etwa 12 Mrd. Euro an Steuerausfällen aus. Die sozialen Leistungen werden künftig ansteigen, was in der Intensität insbesondere von der Entwicklung der Arbeitslosenzahlen abhängt (SGB II-Ausgaben). Hier erwarten die kommunalen Spitzenverbände bundesweit Mehrausgaben von etwa 2 Mrd. Euro. Die Phase der fiskalischen Entspannung, denen sich viele Kommunen in den letzten Jahren gegenübersehen, könnte damit (vorerst) zu Ende sein.

## 2 Einleitung

Die fiskalische Situation zahlreicher Kommunen hat sich in den vergangenen Jahren vor dem Hintergrund gesteigerter Steuereinnahmen und einer sinkenden Zinsbelastung weiter entspannt. Bei der Aufnahme neuer Kredite oder der Prolongation bestehender Darlehen sinkt die jeweilige Zinsbelastung stetig. Jedoch sind die Konsolidierungsmöglichkeiten aufgrund des breiten kommunalen Aufgabenkatalogs nicht nur begrenzt, sondern teilweise bereits auch stark ausgereizt.

Durch die aktuelle Corona-Pandemie könnte sich – je nach Länge und Intensität des Verlaufs – die fiskalische Lage der Kommunen wieder deutlich anspannen. Negative Effekte für die Kommunen werden voraussichtlich insbesondere aus dem Einbruch der Gewerbesteuereinnahmen<sup>1</sup> und – in moderaterer Weise – durch geringere gemeindliche Einkommensteuereinnahmen resultieren.<sup>2</sup> Der Deutsche Landkreistag geht diesbezüglich von etwa 12 Mrd. Euro an Steuerausfällen aus.<sup>3</sup> Ebenso werden die Gebühren für die Nutzung öffentlicher Einrichtungen, wie bspw. in Theater oder Museen (zunächst einmal) entfallen.<sup>4</sup> Die kommunalen Ausgaben sind von landesspezifischen und örtlichen Gegebenheiten abhängig, generell kann jedoch davon ausgegangen werden, dass vor allem die sozialen Leistungen künftig stark ansteigen. Dabei ist insbesondere von der Entwicklung der Arbeitslosenzahlen abhängig, wie sich die Ausgaben im SGB II entwickeln werden.<sup>5</sup> Die kommunalen Spitzenverbände gehen derzeit bundesweit von etwa 2 Mrd. Euro Mehrausgaben aus.<sup>6</sup> Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass die Kommunalbefragung vor Ausbruch der Corona-Pandemie erfolgte.

Des Weiteren und unabhängig von Corona sehen sich Städte und Gemeinden mit zahlreichen bestehenden und neuen Herausforderungen konfrontiert: Digitalisierung, Demografie, Erhalt und Neubau von Infrastrukturen tangieren parallel auch das Schulden- und Anlagemanagement. Aber auch Herausforderungen aus dem Zins- und Anlagemanagement selbst bestehen. Im Zins- und Schuldenmanagement besteht die Gefahr, dass sich das Kreditangebot verknappen könnte, wenn sich im Zuge von Basel IV die Angebotsseite weiter konsolidiert. Im Anlagemanagement steht die Herausforderung des Werterhalts der Anlage bei konstant niedrigen Zinsen im Fokus. So zeichnet die Anlage- und Vermögensseite ein heterogenes Bild. Einerseits verlangt die übergeordnete Sorgfaltspflicht im Umgang mit (Steuer-)Geldern von Städten und Gemeinden risikoarme Anlageformen. Andererseits stehen Kommunen vor der Herausforderung, eingesetztes Kapital zumindest nominal zu erhalten. Ein aktives Vermögensmanagement wird damit unabdingbar.

Eine Möglichkeit, ein breiteres Angebot zu schaffen und dieses mit der kommunalen Nachfrage im Schulden- oder auch Anlagemanagement einfacher zusammenzubringen, bilden Online-Vermittlungsplattformen. Diese Plattformen erfüllen für kommunale Kernhaushalte bereits eine transaktionskostensparende Vermittlungsfunktion

---

<sup>1</sup> Bezüglich der Gewerbesteuer gilt, dass sich ihr Aufkommen umso mehr mindert, je länger die momentan geltenden Einschränkungen beibehalten werden. Vgl. dazu Hesse et al. (2020), S. 10 f.

<sup>2</sup> Vgl. dazu Hesse et al. (2020), S. 12 f.

<sup>3</sup> Vgl. Henneke (2020).

<sup>4</sup> Vgl. Hesse et al. (2020), S. 15.

<sup>5</sup> Vgl. Hesse et al. (2020), S. 17.

<sup>6</sup> Vgl. Deutscher Städte und Gemeindebund (2020).

und können sowohl als „Vermittlungsplattformen“ im Zins- und Schuldenmanagement als auch als „Anlageplattformen“ im Anlagemanagement genutzt werden, um einen größeren kommunalen Kreis zu adressieren und damit einen Beitrag zu einer breiteren und auch nachhaltigeren Kommunalfinanzierung zu leisten. Der Prozess der Mittelbeschaffung wird durch den Einsatz solcher Vehikel deutlich vereinfacht. Auf derartigen Portalen könnten verstärkt auch kommunalnahe Unternehmen in Echtzeit mit institutionellen Kapitalgebern und Banken zusammengebracht werden. Ein weiteres Anwendungsgebiet kann sich auch für die Kapitalmarktanlage überschüssiger Liquidität ergeben. Entscheidende Vorteile liegen im direkten Zugang zum Kapitalmarkt, einer einfachen Handhabung und einer hohen Transparenz der jeweiligen Transaktionen. Kommunen und kommunale Unternehmen haben damit die Möglichkeit, einen breiten, international stetig wachsenden Gläubigerkreis anzusprechen bzw. deren Anlageportfolio zu optimieren. Dennoch ist die Nutzung dieser Plattformen noch nicht sehr verbreitet. Es besteht offenbar eine Reihe von Herausforderungen und Hinderungsgründen für einen verstärkten Zugang zu diesen Instrumenten.

Die Studie „Kommunales Zins- und Anlagemanagement in Zeiten digitaler Plattformen“ greift diese Thematik auf und untersucht im Rahmen einer Flächenbefragung kommunaler Kernhaushalte sowie einzelner Interviews kommunaler Unternehmen, mit welchen Herausforderungen sich die kommunalen Einheiten im Zins- sowie Anlagemanagement konfrontiert sehen und welche Ansätze diese verfolgen. Die Kommunalbefragung erfolgte im Herbst/Winter 2019/2020.

Die Studie, die sich an alle deutschen Städte und Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern sowie punktuell an Unternehmensentscheider aus der Kommunalwirtschaft richtete, gliedert sich dabei in mehrere Abschnitte. Im ersten empirischen Teil wurden Basisdaten zum Haushalt erfragt. Daran schließt sich ein zweiter Teil zum Status quo der Kommunalfinanzierung, speziell zum Zinsmanagement, an. Der dritte Teil fokussiert das Anlagemanagement in Zeiten niedriger Zinsen. Der vierte Abschnitt thematisiert die Entwicklung der Kommunalfinanzierung in der Zukunft mit Schwerpunkt Kapitalmarktfinanzierungen und Plattformen. 128 Städte und Gemeinden haben schriftlich an der Studie teilgenommen – eine beachtliche Resonanz, die die Bedeutung des Themas unterstreicht. Des Weiteren wurden vier Entscheider aus größeren kommunalen Unternehmen in leitfadengestützten Interviews befragt.

Die Studie wurde vom KOWID – Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge erstellt und erfolgte in Kooperation mit der ING, komuno und Giro Solution (Sparkassen-Finanzgruppe). Unterstützt wurde die Studie vom Deutschen Städte- und Gemeindebund.

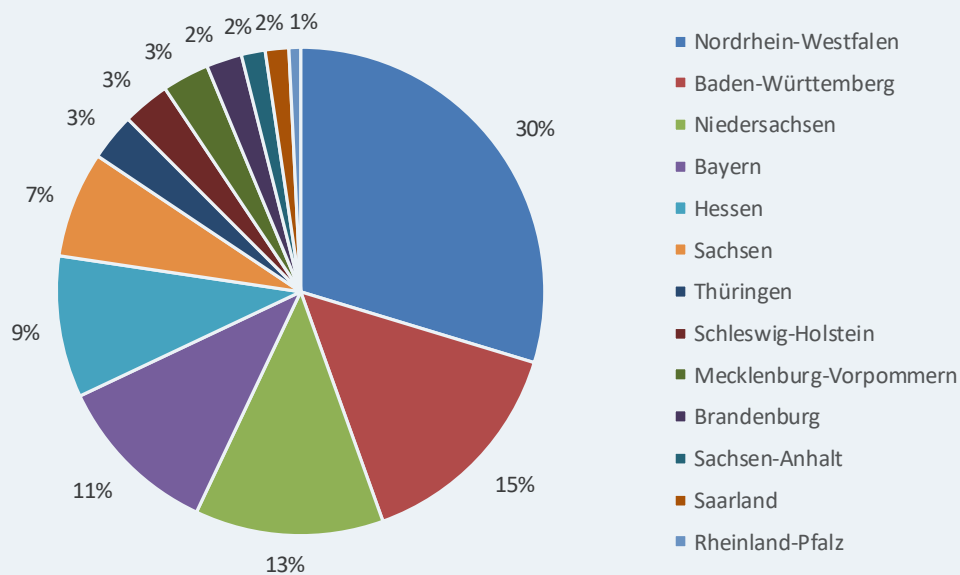
# 3 Studienergebnisse

## 3.1 Struktur und Hintergrund der befragten Gemeinden und Städte

### 3.1.1 Größe und Herkunft der Gemeinden

Die Studie adressierte Gemeinden und Städte mit einer Größe von *mehr als 20.000 Einwohnern*. Diese wurden detailliert zu ihrem Anlage- und Zinsmanagement mit einem strukturierten Fragebogen befragt. Der Fragebogen enthielt vier Hauptteile. Neben allgemeinen Fragen zur Kommunal- und Fiskalstruktur (Einwohner, Schuldenstruktur, Finanzvermögen) wurden die teilnehmenden Städte- und Gemeinden zu aktuellen finanzwirtschaftlichen Herausforderungen, ihrem Zins- und Schuldenmanagement sowie zur Anlageseite befragt. Der letzte Befragungsteil adressierte Zukunftsthemen wie Digitalisierung, Netzwerk- und Plattformstrukturen und deren Handling. Von den insgesamt 691 Städten mit mehr als 20.000 Einwohnern in Deutschland haben 128 an der Studie teilgenommen. Der Rücklauf liegt damit bei fast einem Fünftel.

Abbildung 1: Verteilung der Stichprobe nach Bundesländern



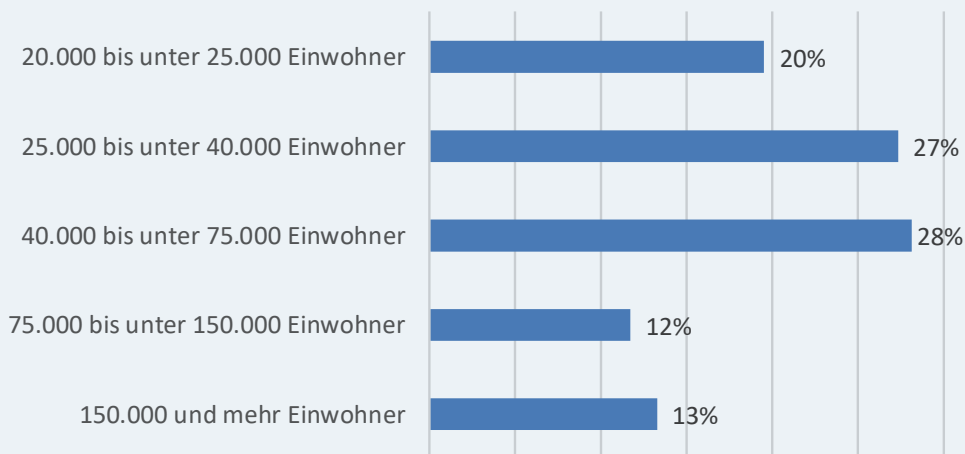
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.



Hoher Anteil nordrhein-westfälischer Kommunen in der Studie. Die Hälfte der teilnehmenden Kommunen verfügt über eine Einwohnerzahl bis 40.000, ein Viertel sind größere Städte mit über 75.000 Einwohnern.

Abbildung 1 zeigt die regionale Verteilung der Studienteilnehmer. Rund 30 % der an der Studie teilnehmenden Kommunen stammen aus Nordrhein-Westfalen und stellen entsprechend den regionalen Schwerpunkt der Studie dar. Danach folgen Baden-Württemberg und Niedersachsen mit 15 % bzw. 13 %. Die Kommunen Sachsens geben mit 7 % den höchsten Anteil eines ostdeutschen Landes wieder. Die niedrigste Anzahl der Rückläufe entstammt aus Rheinland-Pfalz (1 %). Mit dieser regionalen Struktur repräsentiert die im Rahmen der Umfrage entstandene Stichprobe im Wesentlichen die Grundgesamtheit<sup>7</sup> der befragten Kommunen.<sup>8</sup>

Abbildung 2: Verteilung der Kommunen nach Einwohnergrößenklassen



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Knapp die Hälfte der teilnehmenden Kommunen weist eine Einwohnerzahl bis zu 40.000 auf, während ein Viertel der Städte und Gemeinden über mehr als 75.000 Einwohner verfügt, 13 % dieser Großstädte sogar über mehr als 150.000 Einwohner (Abbildung 2). Da ausschließlich Kommunen mit einer Einwohnerzahl ab 20.000 befragt wurden, haben in der Regel ausschließlich große Kreisstädte und kreisfreie Städte den Fragebogen beantwortet. Gegenüber den kleineren kreisangehörigen Gemeinden verzeichnen diese ein deutlich breiteres Aufgabenspektrum, wodurch das Zins- und Anlagemanagement unterschiedlich stark determiniert wird.

### 3.1.2 Verschuldung und Finanzvermögen der befragten Gemeinden

Die Höhe der investiven Kreditmarktschulden (d.h. ohne Kassenkredite) fällt in der Gesamtperspektive sehr heterogen aus. Sie beträgt in der Stichprobe im Durchschnitt 1.358 Euro je Einwohner und liegt damit nur geringfügig höher als im bundesweiten Durchschnitt (1.225 Euro/Einw.). Abbildung 3 illustriert die Verschuldung der befragten Kommunen dazu differenziert nach Schuldenart (Kreditmarktschulden, Wertpapierschulden und Kassenkredite) sowie kumuliert.

<sup>7</sup> Die regionalen Verteilungen der Grundgesamtheit und der Stichprobe sind sich im Grundsatz sehr ähnlich.

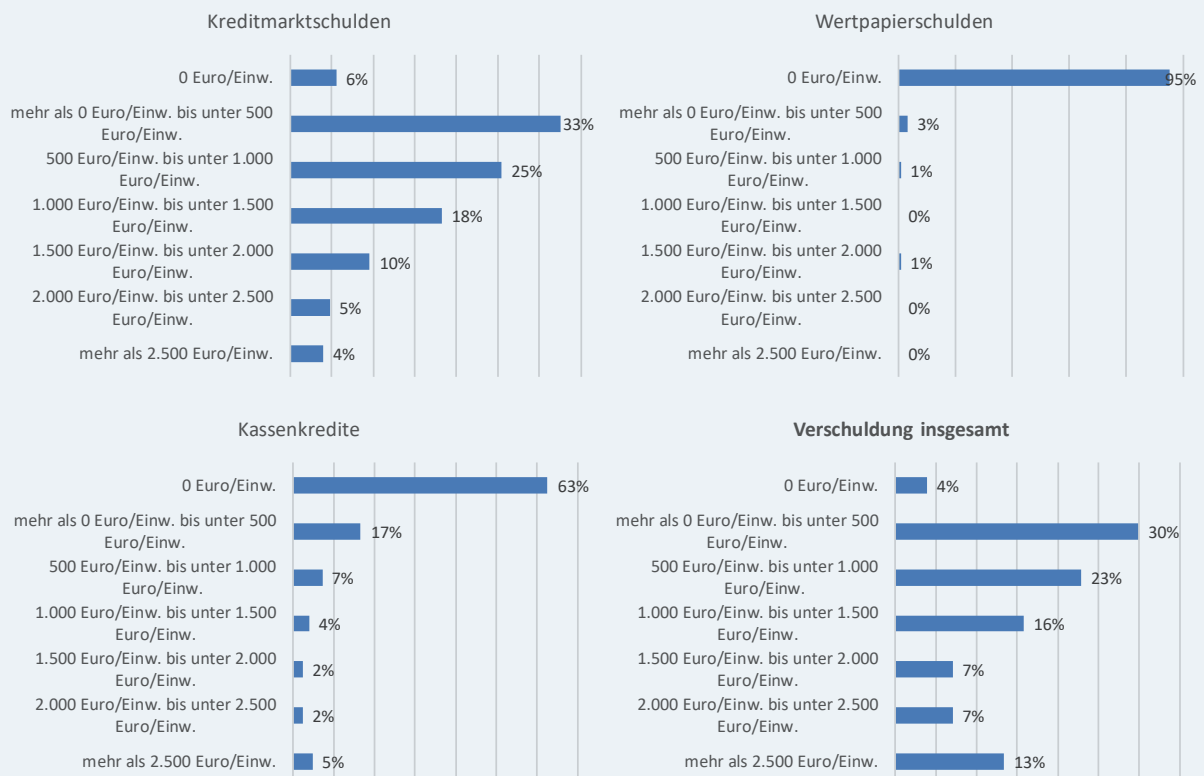
<sup>8</sup> Der empirische Stichprobenfehler ist angesichts der umfangreichen Stichprobe nur gering ausgeprägt. Folglich sind die aus der Befragung gewonnenen Ergebnisse gut auf die Gesamtheit der Kommunen mit mehr als 20.000 Einwohnern übertragbar.



Relativ hohe Kassenkreditbestände in der Stichprobe. Bundesdurchschnitt liegt ca. 200 Euro/Einw. darunter. Kassenkredite sind häufig großstädtisches Problem.

Ein Blick auf die Kassenkredite unterstreicht diesen Tatbestand deutlich: In der Stichprobe beläuft sich deren Höhe auf 656 Euro je Einwohner, wohingegen der Bundesdurchschnitt bei 465 Euro je Einwohner liegt und damit substanziell geringer ausfällt. Dieses Resultat korrespondiert mit der bereits bekannten Feststellung, dass Kassenkredite vor allem (aber nicht nur) ein großstädtisches Problem sind. Auch die Höhe der Wertpapierschulden mit 72 Euro je Einwohner in den teilnehmenden Gemeinden ist höher als im Bundesdurchschnitt (40 Euro/Einw.). Folglich ist auch der Gesamtschuldenstand der befragten größeren Städte vergleichsweise hoch (2.079 Euro/Einw.), während er im Bundesdurchschnitt 1.730 Euro je Einwohner beträgt.<sup>9</sup> Es lässt sich daraus schließen, dass die Stichprobe die Grundgesamtheit der größeren Kommunen in Deutschland hinreichend repräsentiert.

Abbildung 3: Kommunale Verschuldung nach Arten und insgesamt



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

<sup>9</sup> Zu den bundesdurchschnittlichen Werten, vgl. Statistisches Bundesamt (2019), Tabelle 2.1 sowie für die Differenzierung innerhalb der kommunalen Ebene Tabellen 9 bis 13.

Im Rahmen der Differenzierung nach Größenklassen ergeben sich – je nach Schuldenart – unterschiedliche Befunde:

- So besteht in der Stichprobe eine relativ starke Konzentration der Verschuldung am *Kreditmarkt* in den unteren Klassen: Nur 6 % der Gemeinden sind im Jahr 2018 am Kreditmarkt schuldenfrei, in mehr als der Hälfte der in der Stichprobe enthaltenen Kommunen lag der Schuldenstand bei unter 1.000 Euro pro Kopf. Nur rund ein Fünftel der Kommunen weist eine Pro-Kopf-Kreditmarktverschuldung von mehr als 1.500 Euro auf.
- Nur wenige der teilnehmenden Kommunen (5 %) haben sich in *Wertpapieren*<sup>10</sup> verschuldet. Kommunale Anleihen bilden demzufolge zumindest derzeit nach wie vor nur in wenigen Großstädten eine relevante Finanzierungsquelle.
- Fast zwei Drittel der Kommunen besitzen keinerlei *Kassenkredite* (63 %). Gleichzeitig verzeichnen nur 9 % der befragten Kommunen einen Bestand von mehr als 1.500 Euro je Einwohner. Demnach treten Kassenkredite zwar oftmals konzentriert auf, wodurch sie in Einzelfällen auf eine hochproblematische Finanzsituation hindeuten. Sie stellen zudem eine wesentliche Ursache für Unterschiede in den Gesamtschuldenständen der Kommunen dar. Jedoch wird mit Blick auf die gesamtstaatliche Entwicklung auch deutlich, dass sich der Kassenkreditbestand in den zurückliegenden Jahren verringert hat.<sup>11</sup>
- Insgesamt beträgt der Anteil an Kommunen mit einer Gesamtverschuldung von über 1.500 Euro je Einwohner etwas mehr als ein Viertel. Auf der anderen Seite sind lediglich 4 % der Städte und Gemeinden in ihren Kernhaushalten vollständig schuldenfrei.



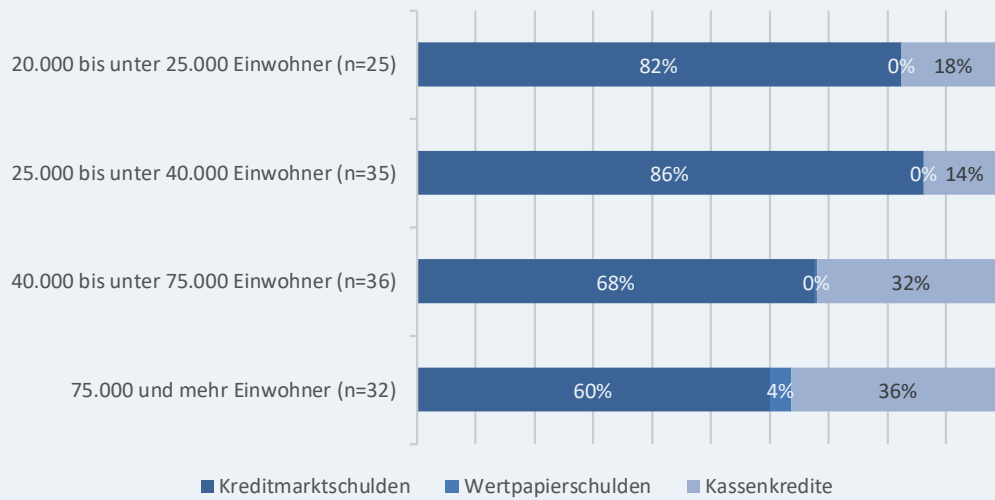
Interkommunale Unterschiede in der Schuldenstruktur. In kleineren Gemeinden erfolgt Schuldenaufnahme über Kreditmarkt, Wertpapiersschulden eher in größeren Städten.

Werden die drei Schuldenarten an den in Abbildung 2 verwendeten Einwohnergrößenklassen gespiegelt, so zeigen sich die in Abbildung 4 sichtbaren interkommunalen Unterschiede. So erfolgt die Schuldenaufnahme in den kleineren Gemeinden praktisch ausschließlich über den Kreditmarkt. Das Instrument der Kassenkredite weist in den größeren Städten eine höhere Bedeutung auf als in kleineren Städten. Wertpapiersschulden machen dagegen nur in den Großstädten mit mehr als 75.000 Einwohnern einen nennenswerten Teil des Portfolios aus. In den größten Städten innerhalb der Stichprobe nehmen Wertpapiersschulden und Kassenkredite (zusammen 40 %) eine fast so bedeutende Position ein wie klassische investive Kreditmarktschulden (60 %).

<sup>10</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.

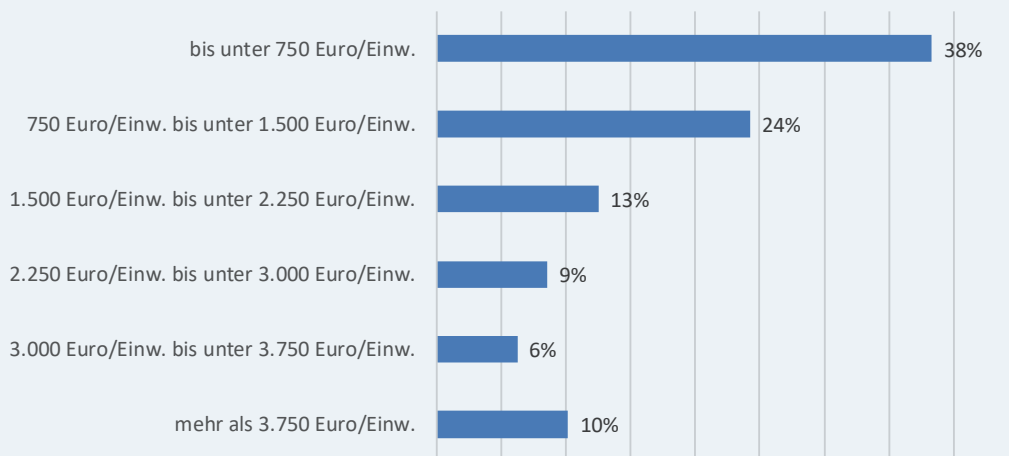
<sup>11</sup> Vgl. Lenk/Hesse/Starke (2019), S. 128.

Abbildung 4: Struktur der kommunalen Verschuldung nach Einwohnergrößenklassen



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Abbildung 5: Finanzvermögen je Einwohner



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

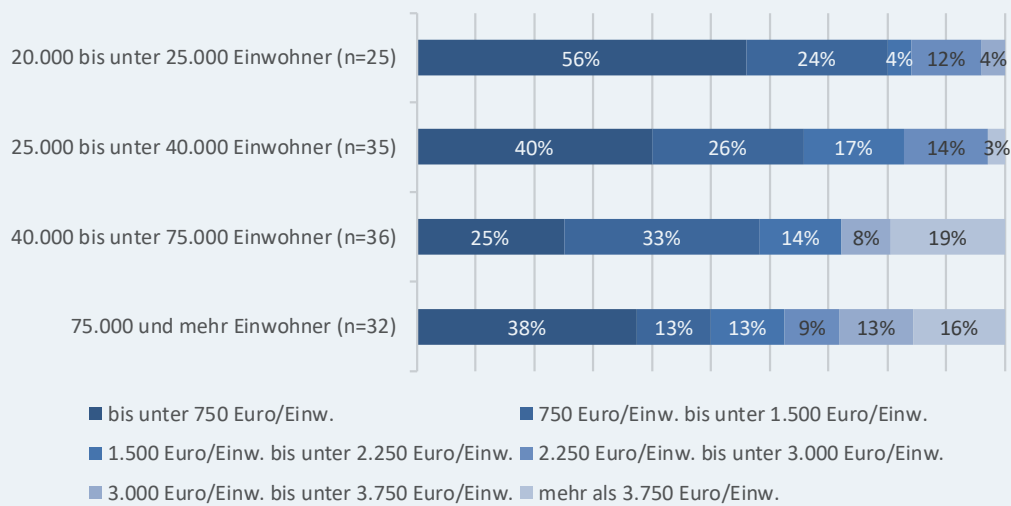


Unterdurchschnittliches Finanzvermögen der teilnehmenden Kommunen. Nur wenige Kommunen der Stichprobe verfügen über ein deutlich überdurchschnittliches Finanzvermögen.



Neben dem Schuldenstand bildet auch das Finanzvermögen der Kommunen einen wichtigen Baustein im Rahmen des jeweiligen Zins- und Schuldenmanagements.<sup>12</sup> Wie in Abbildung 5 illustriert, weisen etwa 62 % der Kommunen in der Stichprobe ein finanzielles Vermögen von weniger als 1.500 Euro je Einwohner aus. Rund 16 % verfügen hingegen über ein Finanzvermögen von mehr als 3.000 Euro je Einwohner. Wird das finanzielle Vermögen nach den Einwohnergrößenklassen differenziert (Abbildung 6), wird deutlich, dass Kommunen der Gruppe mit den niedrigsten Bevölkerungszahlen über ein deutlich unterdurchschnittliches Pro-Kopf-Finanzvermögen verfügen, was die hohen Anteile in der Klasse bis unter 750 Euro je Einwohner belegen. Die beiden größten Klassen innerhalb der Stichprobe weisen ein im Durchschnitt höheres Vermögen je Einwohner auf, was die dargestellten Anteile spiegeln. Auffällig ist jedoch, dass 38 % der Gemeinden der größten Klasse sehr niedrige Finanzvermögen von lediglich bis zu 750 Euro je Einwohner verzeichnen. Im Speziellen könnte es sich dabei um Kommunen handeln, die aufgrund ihrer hohen Kassenkreditbestände vor großen Herausforderungen stehen.

Abbildung 6: Finanzvermögen je Einwohner nach Einwohnergrößenklassen



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.



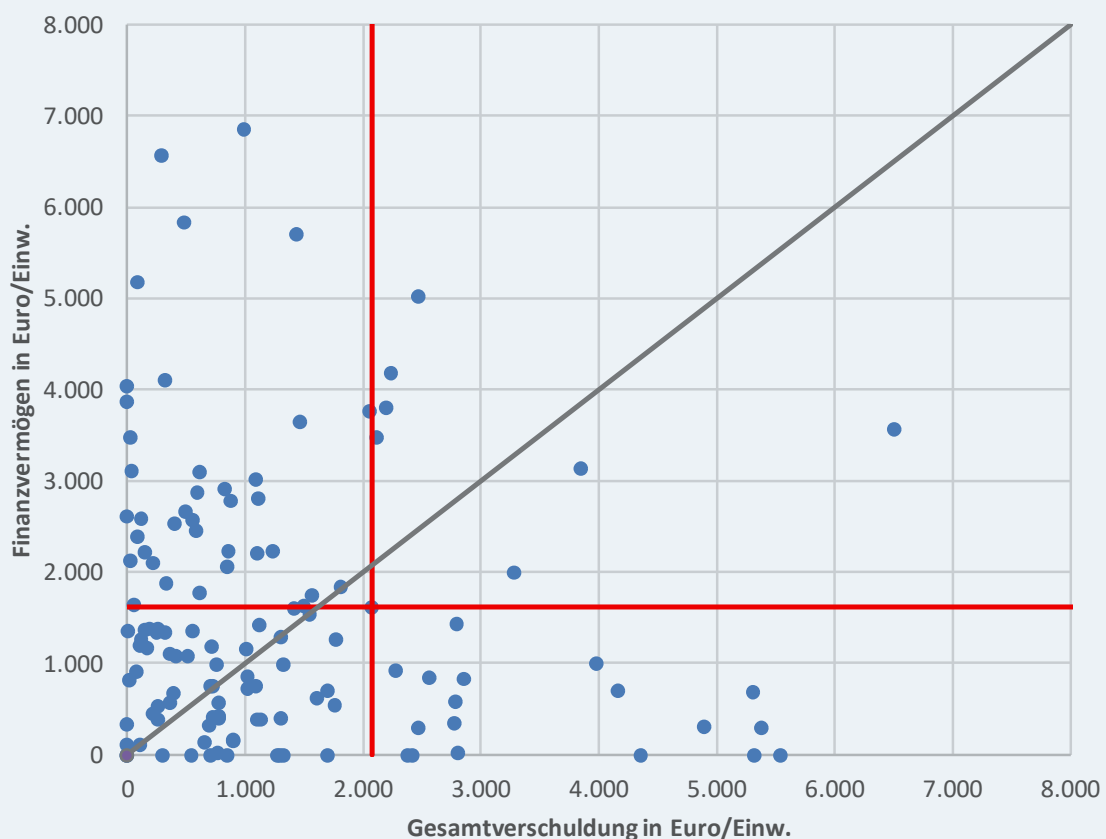
Können Schulden und Finanzvermögen parallel bestehen? 57 % der befragten Kommunen wären in der Lage, ihre Schulden durch eine Auflösung des Finanzvermögens zu eliminieren.

Abbildung 7 illustriert dazu das Pro-Kopf-Finanzvermögen im direkten Vergleich zur Gesamtverschuldung je Einwohner. Unterhalb der grauen Linie befinden sich demnach Kommunen, deren Schulden das Finanzvermögen überschreiten. Über der grauen Trennlinie finden sich diejenigen Kommunen, deren Finanzvermögen höher als die aktuelle Verschuldung ist (73 von 128). Letztere Studienteilnehmer wären demnach in der Lage, sich durch eine Auflösung der bestehenden Finanzvermögen vollständig zu entschulden. Selbst hoch verschuldete Kommunen verfügen vielfach über Finanzvermögen, dessen Auflösung die Schuldenlast substanziell verringern könnte.

<sup>12</sup> Das Finanzvermögen bezeichnet den Teil des Vermögens der öffentlichen Hand, der einer wirtschaftlichen Nutzung unterliegt und einen regelmäßigen Ertrag generiert. Unternehmensbeteiligungen sind davon allerdings ausgeschlossen.

Die roten Linien zeigen darüber hinaus die jeweiligen gewichteten Mittelwerte der Pro-Kopf-Verschuldung (2.079 Euro/Einw.) sowie des Pro-Kopf-Vermögens (1.626 Euro/Einw.), wodurch sie einen Einblick in die Stichprobenverteilung geben. So wird ersichtlich, dass beide Mittelwerte zum Teil durch hohe „Ausreißerwerte“ (Finanzvermögen von mehr als 5.000 Euro/Einw., Gesamtschuldenstand von über 4.000 Euro/Einw.) beeinflusst werden, während die Masse der Kommunen unterdurchschnittliche Werte verzeichnet.<sup>13</sup> In der Gesamtschau wird deutlich, dass in vielen Kommunen Schulden und Vermögen simultan bestehen und demnach alle denkbaren Kombinationen über-/unterdurchschnittlicher Verschuldung und über-/unterdurchschnittlicher Finanzvermögensbestände durch Beispiele besetzt sind. Ein allgemeiner Zusammenhang – positiver wie negativer Art – kann dagegen nicht festgestellt werden.<sup>14</sup>

Abbildung 7: Finanzvermögen je Einwohner und Schuldenstand je Einwohner in der Gegenüberstellung



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

<sup>13</sup> Dies ist auch ein Grund dafür, dass – trotz der gegenüber dem Finanzvermögen höheren durchschnittlichen Verschuldung – eine Mehrheit der Kommunen ein gegenüber ihrem Gesamtschuldenstand höheres finanzielles Vermögen aufweist.

<sup>14</sup> Durch einen Chi-Quadrat-Test nach Pearson kann eine Unabhängigkeit zwischen dem Finanzvermögen und der Gesamtverschuldung in Euro je Einwohner auf dem 5 %-Signifikanzniveau bestätigt werden. Das heißt, es besteht kein linearer Zusammenhang zwischen den beiden Größen.

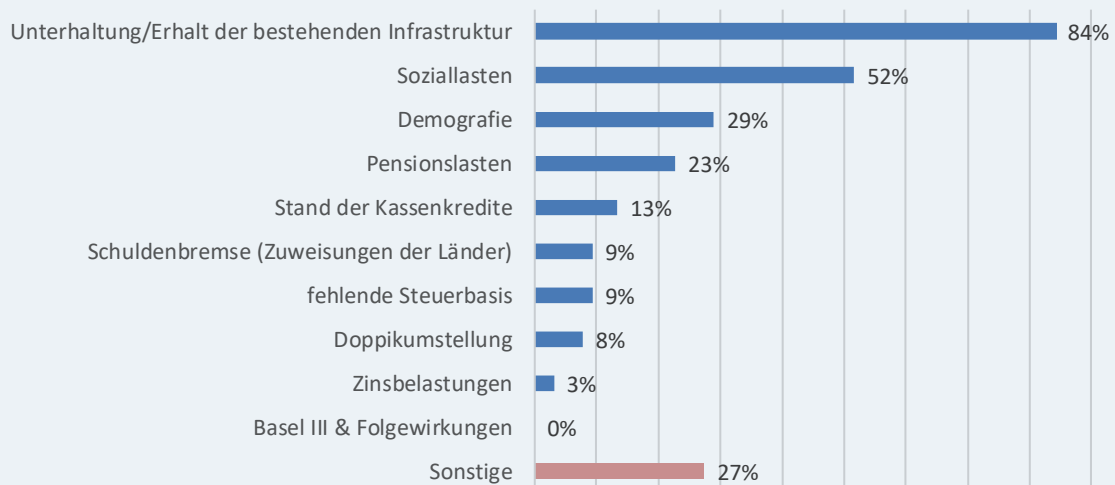
### 3.1.3 Künftige Herausforderungen in den befragten Gemeinden



Hohe kommunale Herausforderungen im Sozialbereich bleiben bestehen und werden durch die Corona-Krise eher steigen. Der Infrastrukturerhalt steht ebenfalls vor großen Herausforderungen (Stichwort „Infrastrukturücke“).

Die kommunalen Haushalte werden in unterschiedlicher Art und Weise fiskalisch herausgefordert. Viele Kommunen sehen Probleme in „altbekannten“ Themenbereichen, wie nicht abwendbare Ausgaben im sozialen Bereich oder fehlende (Gewerbe-)Steuereinnahmen. Abbildung 8 zeigt jedoch, dass ein relativ neues Thema – der Erhalt der bereits bestehenden Infrastruktur – eine enorme Kraftanstrengung für beinahe alle in der Stichprobe repräsentierten Städte darstellt (84 %). Dies spiegelt in gewisser Weise auch den im KfW-Kommunalpanel 2019 identifizierten kommunalen Investitionsrückstand i. H. v. rd. 138 Mrd. Euro im Jahr 2019 wider.<sup>15</sup> Folglich spielen nicht ausschließlich Investitionen in neue oder erweiterte Infrastruktur eine tragende Rolle, sondern es lässt sich vielmehr ablesen, dass in den vergangenen Jahren vor allem die Erhaltung der kommunalen Infrastruktur vernachlässigt wurde.

Abbildung 8: Herausforderungen für die kommunalen Haushalte



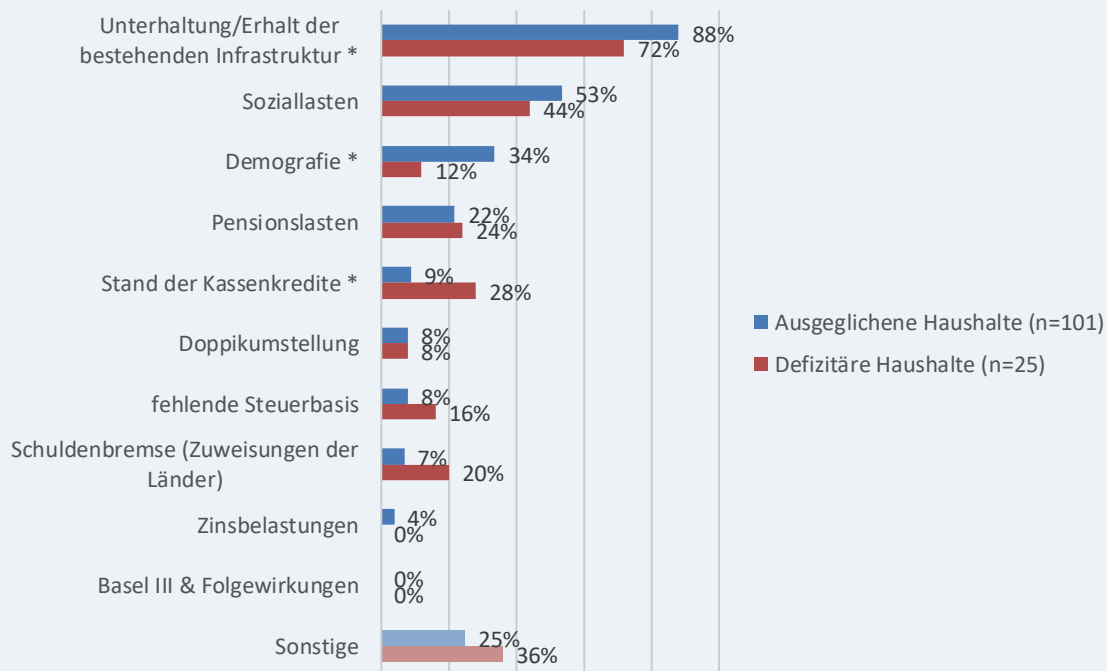
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

<sup>15</sup> Die höchsten Investitionsrückstände wurden dabei im Schulbereich, dem Straßennetz sowie den Verwaltungsbehörden ermittelt. Vgl. dazu Krone/Scheller (2019), S. 1.

Die kommunalen Soziallasten bleiben nach wie vor bedeutsam (52 %), wobei sich hier eine leichte Entspannung einzustellen scheint,<sup>16</sup> was sich aber durch die Corona-Pandemie zukünftig wieder umkehren könnte.<sup>17</sup> Dennoch stellen die Ausgaben im Sozialbereich - trotz der sich seit Jahren stetig verbessernden Situation auf dem gesamtdeutschen Arbeitsmarkt - nach wie vor einen Schlüsselfaktor für die kommunalen Haushalte dar.<sup>18</sup> Die demografische Entwicklung und die daraus resultierenden Remanenzkosteneffekte werden von beinahe einem Drittel der Kommunen thematisiert (29 %). Remanenzkosten entstehen, wenn eine rückläufige Einwohnerzahl innerhalb einer Gemeinde nicht in gleichem Maße zu schrumpfenden Infrastrukturkosten führt. Das Konzept verdeutlicht, dass die Anpassung des Angebots an eine sinkende Nachfrage teurer ist als an eine steigende Nachfrage.<sup>19</sup>

Weiterhin sehen die befragten Kommunen keine wesentlichen Belastungen durch bevorstehende Zinszahlungen oder durch die Basel III-Reform sowie deren Folgewirkungen. Speziell im Zusammenhang mit den Zinsbelastungen ist darauf hinzuweisen, dass der Stand der Kassenkredite in zumindest 13 % der befragten Kommunen als große Problemlage identifiziert wird. Die Doppikumstellung hat im Zeitverlauf als Herausforderung an Bedeutung verloren (8 %). Zugenommen haben hingegen die Herausforderungen, die aus der Absicherung der kommunalen Pensionen erwachsen (23 %). Die Altersstrukturen der kommunal Beschäftigten lassen hier zukünftig höhere Ausgaben erwarten und das dauerhafte Niedrigzinsumfeld verteuert die Zukunftsabsicherung für das bestehende Personal.

**Abbildung 9: Herausforderungen für die kommunalen Haushalte und Haushaltslage im Vergleich**



\* durch Signifikanztest gesicherter Zusammenhang ( $\chi^2$ -Test, Irrtumswahrscheinlichkeit  $\leq 10\%$ ).  
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

<sup>16</sup> Während die Ausgaben für soziale Leistungen in den Jahren 2010 bis 2015 noch deutlich angestiegen sind, ist seit 2016 eher eine gleichbleibende Entwicklung sichtbar. Vgl. Lenk/Hesse/Starke (2019), S. 113.

<sup>17</sup> Vgl. Hesse et al. (2020), S. IV.

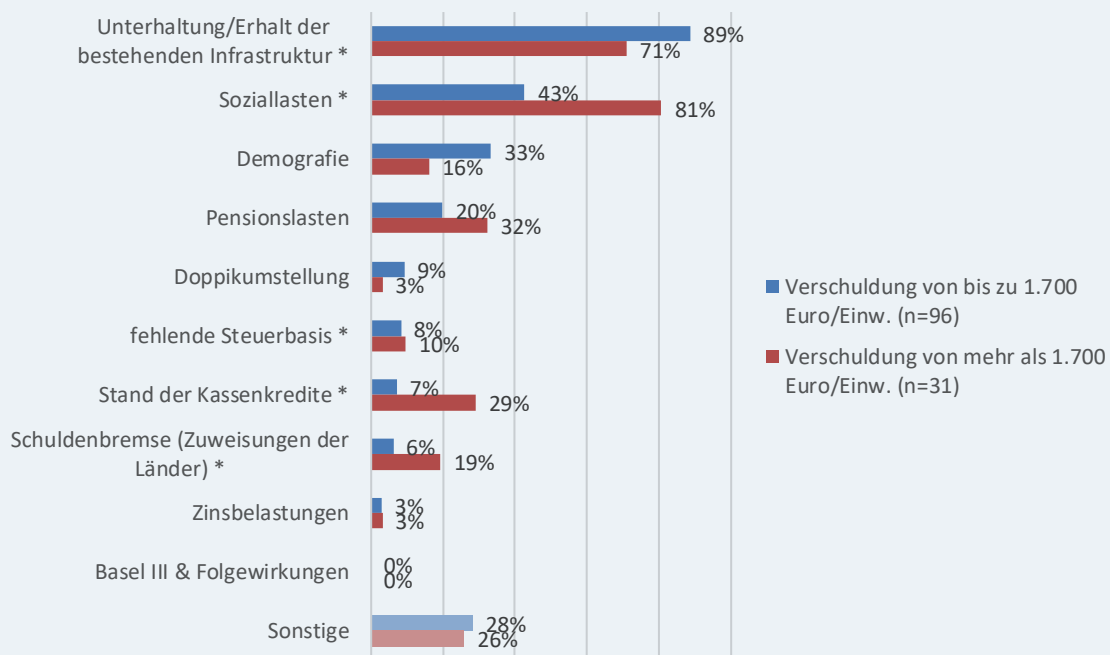
<sup>18</sup> Dies gilt sowohl für die kreisfreien Städte, welche die entsprechenden Ausgaben unmittelbar tragen, als auch für die kreisangehörigen Städte, die über die Kreisumlage an der Finanzierung beteiligt sind.

<sup>19</sup> Vgl. Lenk/Starke (2015), S. 5 f.

Von den teilnehmenden Kommunen erreichte nur etwa ein Fünftel im Jahr 2018 keinen ausgeglichenen Haushalt. Gespiegelt mit den künftigen Herausforderungen zeigt Abbildung 9, dass die Problemlagen der Kommunen in Teilen auch von der Haushaltslage abhängig sind. Der Betrieb und Erhalt der bestehenden Infrastruktur und die Soziallasten stellen in beiden Teilgruppen das Hauptproblem dar. In Kommunen mit ausgeglichenen Haushalten ist die Sorge um die Infrastruktur sogar noch signifikant höher. In den Kommunen mit einem Haushaltsdefizit wird dagegen der Stand der Kassenkredite als drittwichtigste Herausforderung angesehen. In Kommunen mit einer guten Haushaltslage liegt die demografische Entwicklung auf dem dritten Rang,<sup>20</sup> die wiederum in defizitären Kommunen offensichtlich nur eine kleine Rolle zu spielen scheint. Neben den Kassenkrediten werden auch die fehlende Steuerbasis und die Herausforderungen infolge des Inkrafttretens der Schuldenbremse<sup>21</sup> in Kommunen mit einem nicht ausgeglichenen Haushalt als größere Herausforderungen identifiziert.<sup>22</sup>

Zusammengefasst sehen defizitäre Kommunen zunächst im Abbau ihrer Defizite und Kassenkredite die wesentlichen Herausforderungen. Für Kommunen, die den Haushaltsausgleich erreicht haben, verlagert sich die Aufmerksamkeit verstärkt auf die Zukunftsvorsorge – sowohl hinsichtlich des Infrastrukturerhalts als auch hinsichtlich der Anpassung an den demografischen Wandel.

**Abbildung 10: Herausforderungen für die kommunalen Haushalte und Gesamtschuldenstand je Einwohner im Vergleich**



\* durch Signifikanztest gesicherter Zusammenhang ( $\chi^2$ -Test, Irrtumswahrscheinlichkeit  $\leq 10\%$ ).  
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

<sup>20</sup> Der Chi-Quadrat-Test nach Pearson zeigt bezüglich des Standes der Kassenkredite, dem demografischen Wandel und der Unterhaltung der bestehenden Infrastruktur eine signifikante Abhängigkeit von der kommunalen Haushaltslage. Die Unterschiede zwischen den beiden Teilgruppen können demnach – ausgehend von dieser Stichprobe – auch auf die Grundgesamtheit der deutschen Kommunen übertragen werden (mit \* markiert). Die übrigen Herausforderungen werden von den Kommunen unabhängig von ihrer Haushaltslage wahrgenommen.

<sup>21</sup> Trotz häufig anderslautender Kommentare wird die Schuldenbremse durch die Corona-Pandemie weder gelockert noch außer Kraft gesetzt, sondern behält auch in Krisensituationen ihre Gültigkeit. Vgl. Lenk et al. in der F.A.Z., 31.03.2020.

<sup>22</sup> Hierfür konnten aus den Umfrageergebnissen jedoch keine signifikanten Unterschiede zwischen den Teilgruppen herausgearbeitet werden.

Abbildung 10 bestätigt dieses Bild mit Blick auf die Verschuldung.<sup>23</sup> Tatsächlich ergeben sich dabei substantielle Unterschiede, wobei besonders die Soziallasten hervorstechen: Diese sehen 81 % der höher verschuldeten Kommunen als Herausforderung an, im Falle der niedriger verschuldeten Städte sind es jedoch nur 43 %. Dies lässt darauf schließen, dass die aufgebauten Schuldenvolumina zum Teil ein Abbild der hohen Sozialausgabenlasten darstellen. Noch prägnanter kommt dies bei der unterschiedlichen Bedeutung der Kassenkredite zum Vorschein (29 % gegenüber 7 %). Der Erhalt der kommunalen Infrastruktur spielt wiederum bei den niedriger verschuldeten Kommunen eine größere Rolle, hier sind die Unterschiede zwischen beiden Teilgruppen allerdings nicht so umfangreich. In Bezug auf die gering verschuldeten Kommunen kann hier eine gewisse Schuldenaversion vermutet werden. Trotz des niedrigen Schuldenstandes können die Bedarfe ggf. nicht voll gedeckt werden, da eine Neuverschuldung vermieden werden soll.

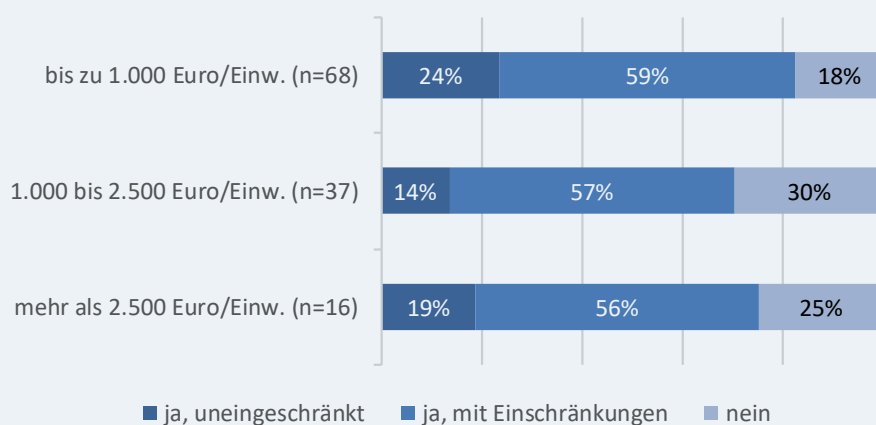
Deutliche Unterschiede zwischen den beiden Gruppen sind außerdem bei der Bedeutung der Schuldenbremse zu beobachten, die in den hoch verschuldeten Kommunen (19 % gegenüber 6 %) eine wichtigere Rolle spielen.<sup>24</sup> Diese wirkt sich annahmegemäß negativ auf die Möglichkeiten der Länder aus, höher verschuldete Kommunen zu unterstützen, was deren fragile Haushaltslage bedroht.

## 3.2 Kommunalfinanzierung und Zinsmanagement

### 3.2.1 Finanzieller Spielraum und Haushaltslage der befragten Gemeinden

Der finanzielle Spielraum bezüglich liquider Mittel wird nur von einem Fünftel der Kommunen mittelfristig als hinreichend betrachtet. Mehr als die Hälfte der befragten Kommunen sehen ihren Spielraum als begrenzt an, während wiederum ein Fünftel angibt, künftig über gar keinen finanziellen Spielraum zu verfügen.

Abbildung 11: Spielraum mit Bezug auf liquide Mittel und Gesamtschuldenstand je Einwohner im Vergleich



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

<sup>23</sup> Der Trennwert i. H. v. 1.700 Euro je Einwohner entspricht dabei dem Mittelwert der Gesamtverschuldung aller deutschen Kommunen und wurde aus Gründen der Übersichtlichkeit der Ergebnisdarstellung gewählt.

<sup>24</sup> Der Chi-Quadrat-Test nach Pearson zeigt bezüglich fast aller Herausforderungen (mit \* markiert) einen klaren Zusammenhang mit der Gesamtverschuldung je Einwohner an.



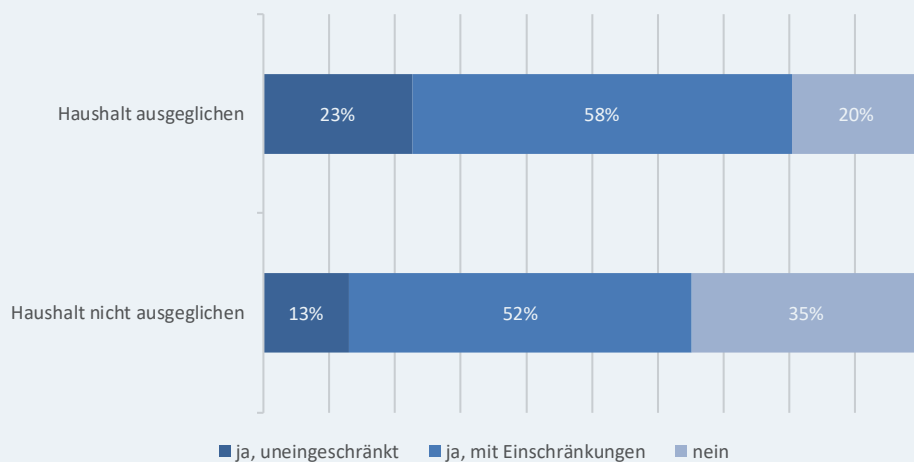
Finanzieller Spielraum besteht eher bei geringer verschuldeten Kommunen. Das Niedrigzinsumfeld führt dazu, dass höhere Schuldenstände zu keinen Beschränkungen der liquiden Mittel führen.

Abbildung 11 zeigt vor diesem Hintergrund, dass die Unterschiede in der Beurteilung des Finanzspielraums je nach Verschuldungsgrad recht gering ausfallen: Kommunen mit einem Schuldenstand unter 1.000 Euro pro Kopf antworteten zu 82 %, dass sie mittelfristig über finanzielle Spielräume (teils mit Einschränkungen) verfügen. Mit steigender Verschuldung geht der Spielraum in der nächsthöheren Klasse zunächst zurück, steigt aber in der höchsten Schuldenklasse wieder leicht an.<sup>25</sup> Das Niedrigzinsumfeld führt demzufolge dazu, dass auch höhere Schuldenstände nicht die liquiden Möglichkeiten der Kommunen beschränken.

Die in einer Kommune bestehende Verschuldung bindet deren liquide Mittel wegen des erforderlichen Schuldendienstes in Form von Zinszahlungen. Hier setzt ein aktives Zins- und Schuldenmanagement an, mit dessen Hilfe die laufende Belastung durch Zinsausgaben vermindert wird und Spielräume geschaffen werden.

Abbildung 12 stellt die kommunale Haushaltslage und den mittelfristigen Finanzspielraum gegenüber. Hier wird deutlich, dass Kommunen mit einem Haushaltsüberschuss vermehrt einen (zumindest eingeschränkten) Spielraum sehen (insgesamt 81 %). Im Vergleich dazu antworteten fast 35 % der defizitären Gemeinden, dass sie in der mittleren Frist keinen hinreichenden finanziellen Spielraum erwarten. Zugleich wird deutlich, dass sogar Kommunen mit einem Haushaltsdefizit oftmals ihren Bedarf an liquiden Mitteln decken können. Hintergrund hierfür sind die je nach Landesrecht sehr unterschiedlichen Regelungen zum kommunalen Haushaltsausgleich.<sup>26</sup>

Abbildung 12: Spielraum hinsichtlich eigener liquider Mittel und Haushaltslage im Vergleich



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

<sup>25</sup> Hier gaben nur 13 % der befragten Gemeinden an, dass sie in Zukunft keine weiteren Liquiditätsspielräume haben.

<sup>26</sup> Sofern die doppische Ergebnisrechnung ausgeglichen und die Abschreibungen vollständig erwirtschaftet werden müssen, besteht i. d. R. kein Mangel an Liquidität. Hintergrund ist hierbei, dass Abschreibungen über Erträge erwirtschaftet werden, die auch liquide Zuflüsse bedeuten (z. B. Steuern und allgemeine Zuweisungen). Der Zugang an Erträgen ist demnach ergebnis- und zahlungswirksam, der Abgang an Abschreibungen ist jedoch ausschließlich ergebniswirksam und nicht zahlungswirksam. Demzufolge verbleiben liquide Mittel.

Bezogen auf die von den Kommunen geplante Aufnahme von Investitionskrediten ließ sich aus den Studienergebnissen ablesen, dass 74 % der befragten Kommunen Kredite in einem größeren Ausmaß als den vergangenen fünf Jahren aufnehmen wollen und nur 7 % in einem niedrigeren Volumen. Das günstige Zinsumfeld reizt demnach durchaus zur Kreditaufnahme an. Lediglich 16 % der befragten Kommunen gaben an, (vorerst) keine weiteren investiven Kredite beantragen zu wollen. Werden die Ergebnisse mit der Gesamtverschuldung der Gemeinden gespiegelt, zeigen sich keine besonderen Unterschiede in Bezug auf die Mehr- bzw. Minderaufnahme investiver Kredite. Auffällig sind lediglich zwei Beobachtungen:

- 39 % der Kommunen aus der niedrigsten Schuldenklasse intendieren, künftig keine Investitionskredite mehr aufzunehmen, obwohl hier eher Potenziale zur Kreditausweitung besteht. Dies spricht für die oben genannte These der Schuldenaversion. Schulden sollen in vielen Kommunen offenbar aus politischen Gründen vermieden werden, obwohl die Kreditaufnahme wirtschaftlich darstellbar wäre und die Leistungsfähigkeit der Kommunen nicht wesentlich schmälern würde.
- Hingegen tendieren die bereits erheblich verschuldeten Kommunen (mehr als 2.500 Euro/Einw.) dazu, ihre Kreditportfolios noch auszuweiten (83 %). Insofern scheint die Tendenz zur weiteren Aufnahme investiver Kredite mit zunehmender Verschuldung sogar zu steigen.<sup>27</sup>

Wird die Tendenz der Kommunen zu einer zukünftigen Aufnahme von investiven Krediten mit ihrer Haushaltslage verglichen, so ergeben sich nur wenige Unterschiede. Städte und Gemeinden, die den Haushaltsausgleich mindestens erreicht haben, neigen zu 74 % zu einer höheren Kreditaufnahme in den nächsten fünf Jahren, bei den defizitären Gemeinden sind es sogar 83 %.<sup>28</sup> Hier besteht ein Zusammenhang mit Abbildung 12, die bereits zeigte, dass in überschüssigen Kommunen (im Gegensatz zu defizitären Kommunen) eine stärkere Zurückhaltung gegenüber einer weiteren Kreditaufnahme besteht.

### 3.2.2 Folgen des Niedrigzinsumfeldes für die befragten Gemeinden

Das Niedrigzinsumfeld im Zins- und Schuldenmanagement ist ambivalent zu bewerten. Einerseits können Zinsausgaben eingespart werden, was insbesondere hoch verschuldeten Kommunen zugutekommt, andererseits fallen Zinserträge bei Anlage von Finanzvermögen niedrig aus.



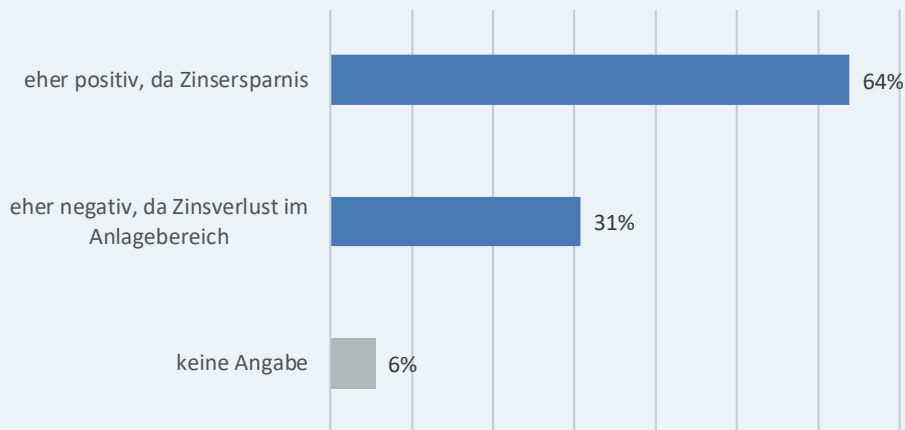
Mehrheitlich positive Auswirkungen des Niedrigzinsumfeldes auf die Kommunalhaushalte, jedoch auch Zinsverluste im Anlagebereich erwartet. Durch Umschuldungen der langfristigen Verbindlichkeiten bereits Zinersparnis erreicht.

<sup>27</sup> Der Chi-Quadrat-Test nach Pearson bestätigt in Bezug auf die geplante Aufnahme von Investitionskrediten den Zusammenhang mit der Gesamtverschuldung in Euro je Einwohner.

<sup>28</sup> Der Chi-Quadrat-Test nach Pearson bestätigt in Bezug auf die geplante Aufnahme von Investitionskrediten den Zusammenhang mit der Haushaltslage.



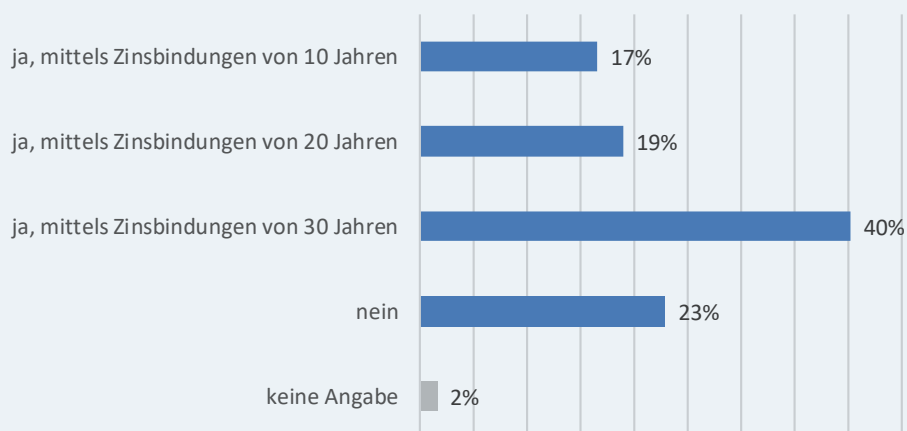
Abbildung 13: Auswirkungen des Niedrigzinsumfeldes auf die kommunalen Haushalte



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Die befragten Kommunen sehen die Auswirkungen zu zwei Dritteln (64 %) positiv (Abbildung 13), weil sie mittels der Umschuldung ihrer langfristigen Verbindlichkeiten eine Zinersparnis erreichen können. Im Vergleich zur Bundes- und Länderebene wirken sich für die Kommunen diese 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 oben, Abbildung 3). 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. Etwa 31 % der befragten Kommunen sind dagegen der Auffassung, dass niedrige Zinsen problematisch sind, da ein Verlust an Zinseinnahmen im Anlagebereich besteht. Bemerkenswert ist diese Feststellung insofern, als die Befragung auf den Saldo beider Teileffekte abzielt. Für diese Kommunen ist der negative Effekt im Anlagebereich offensichtlich größer als der entlastende Effekt bei bestehenden Krediten.

Abbildung 14: Sicherung des Niedrigzinsniveaus in den Kommunen



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

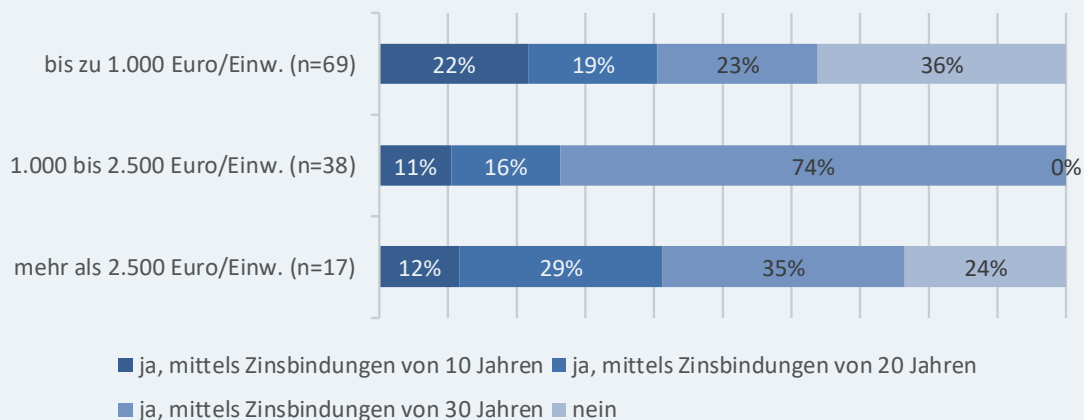


Lange Zinsbindungen werden von Kommunen bevorzugt, hierbei besteht allerdings eine Abhängigkeit von der Gesamtverschuldung. Mit wachsendem Schuldenstand steigt das Interesse an längeren Zinsbindungen.

Bezüglich der Sicherung des Zinsniveaus (Abbildung 14) reagieren die befragten Kommunen auf das Marktumfeld. So werden von drei Vierteln der Kommunen in der Gesamtschau äußerst lange Zinsbindungen bevorzugt: 40 % der Gemeinden gaben an, dass sie versuchen, den Zinssatz für ihre Kredite i. d. R. bis zu 30 Jahren zu sichern. Lediglich 23 % der Kommunen verzichten aktuell auf eine langfristige Sicherung des Zinsniveaus.

Die Präferenz zur langfristigen Zinsbindung unterscheidet sich laut Abbildung 15 nach der Gesamtverschuldung: Eine langfristige Bindung des Niedrigzinsniveaus ist grundsätzlich in allen drei Schuldenklassen der Normalfall. Grundsätzlich steigt tendenziell mit einem wachsenden Schuldenstand auch das Interesse an längeren Zinsbindungen von bis zu 20 bzw. 30 Jahren,<sup>29</sup> während der Anteil an 10-jährigen Zinsbindungen abnimmt.<sup>30</sup> Einige Kommunen mit hohen Schuldenständen setzen offenbar auf eine weitere stetige Umschuldung ihrer Portfolios und nehmen dabei Zinsänderungsrisiken in Kauf.

Abbildung 15: Sicherung des Niedrigzinsniveaus und Gesamtschuldenstand je Einwohner im Vergleich



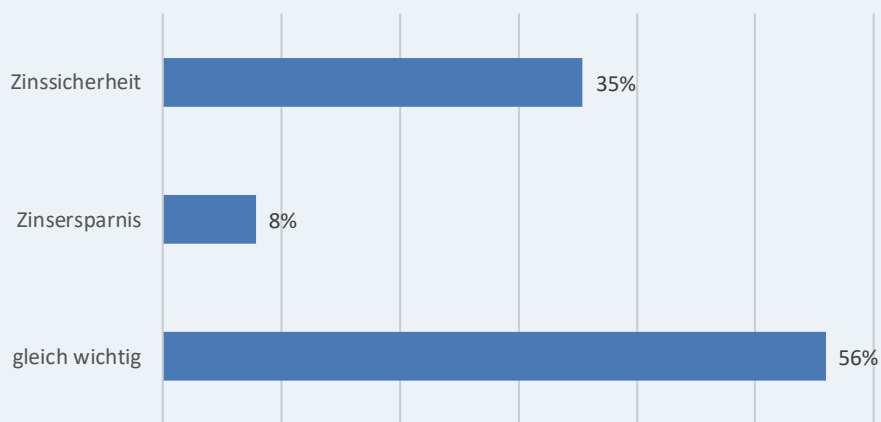
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

<sup>29</sup> Letztere fällt in der mittleren Schuldenklasse mit Abstand am höchsten aus.

<sup>30</sup> Der Chi-Quadrat-Test nach Pearson bestätigt zwischen der Länge der Zinsbindung und dem Gesamtschuldenstand in Euro je Einwohner einen positiven Zusammenhang.

Sowohl der Erhalt der Zinssicherheit als auch eine weitere Zinersparnis sind mehr als der Hälfte der befragten Kommunen besonders wichtig (Abbildung 16). Über ein Drittel der Kommunen präferiert insbesondere Zinssicherheit, während lediglich ein geringer Teil i. H. v. 8 % der Gemeinden eine weitere Zinersparnis für möglich hält. Diese Ergebnisse weisen darauf hin, dass die Talsohle der Zinsentwicklung aus Sicht vieler Kommunen womöglich bereits erreicht und entsprechende Einspareffekte bereits realisiert wurden. Für diese Gruppe steht die Absicherung der erreichten Zinsniveaus im Mittelpunkt. Der Großteil der Kommunen sieht aber nach wie vor Spielraum in beiden Dimensionen des Zins- und Schuldenmanagements. Offensichtlich besteht in vielen kommunalen Portfolios Optimierungspotenzial, was das Zinsniveau betrifft, weshalb durchaus in Zukunft noch weitere Umschuldungs- und Zinssicherungsaktivitäten anstehen können.

**Abbildung 16: Relevanz von Zinssicherheit und Zinersparnis in den kommunalen Haushalten**

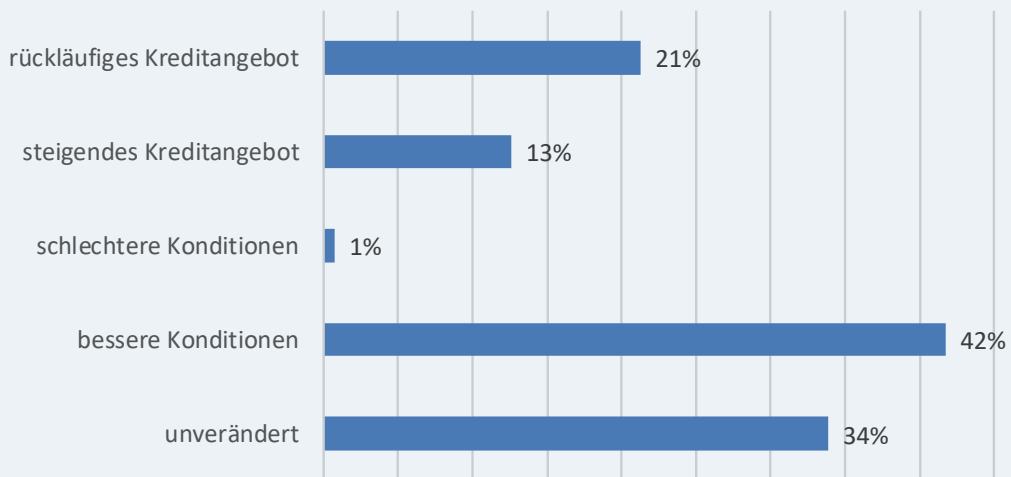


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Abbildung 17 zeigt verschiedene Trends, die die Kommunen bei der Kreditaufnahme beobachten. So gaben nur 34 % der befragten Gemeinden an, dass sie keinerlei Veränderungen auf dem Markt für Kommunalfinanzierungen wahrgenommen haben (weder eine Verknappung des Kreditangebots noch Veränderungen bezüglich der Kreditkonditionen). 42 % der Kommunen sehen sogar bessere Konditionen an den Kreditmärkten, was bedeutet, dass die niedrigen Zinsen zielgerichteter auf die kommunalen Kredite übertragen werden können. Schlechtere Konditionen scheinen für die kommunale Fremdfinanzierung allgemein hingegen nicht vorzuliegen (1 %). Immerhin 21 % der befragten Städte und Gemeinden berichten von einem rückläufigen Kreditangebot. Dementsprechend ist nur teilweise davon auszugehen, dass sich der Markt anbieterseitig verengt.<sup>31</sup> Nur 13 % der Gemeinden gaben an, dass das Kreditangebot steigt. Die tendenziell eher rückläufige Zahl von Kreditangeboten wird derzeit demnach durch das niedrige Zinsniveau und den weiter transparenten Preiswettbewerb zugunsten der Kommunen überkompensiert. Die Kommunen finden insgesamt sehr gute Möglichkeiten vor, Fremdkapital aufzunehmen.

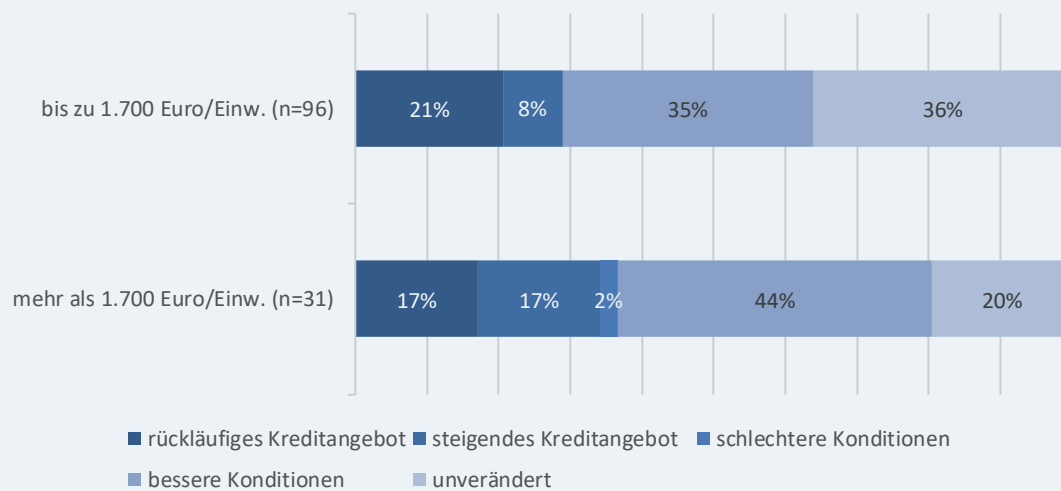
<sup>31</sup> Jedoch scheinen sich zumindest einige Anbieter in den vergangenen Jahren aus der Kommunalfinanzierung zurückgezogen zu haben, was sich in den Kämmereien in Form einer geringeren Zahl an Kreditangeboten widerspiegelt.

Abbildung 17: Beobachtungen der Kommunen im Rahmen ihrer derzeitigen Fremdfinanzierung



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Abbildung 18: Beobachtungen der Kommunen im Rahmen ihrer derzeitigen Fremdfinanzierung und Gesamtschuldenstand je Einwohner im Vergleich



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.



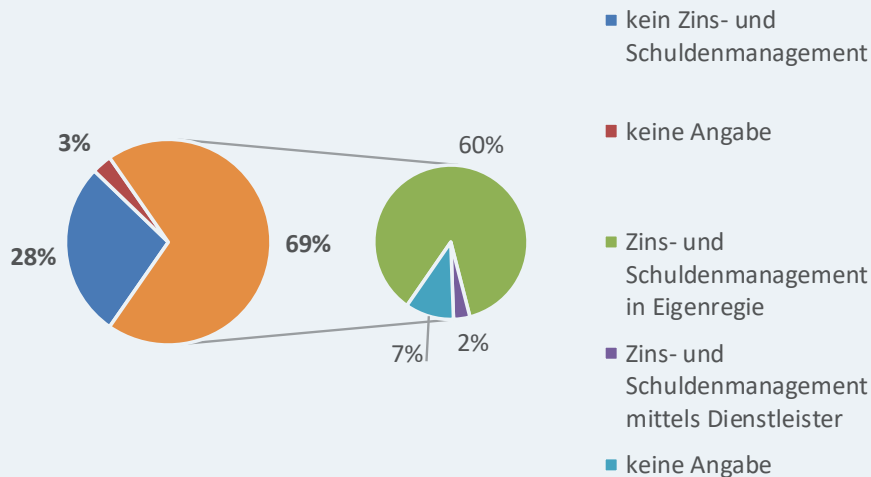
Verändertes Kreditangebot von Kommunen wahrgenommen, aber keine eindeutige Tendenz erkennbar. Städten und Gemeinden mit höherem Schuldenstand werden günstigere Finanzierungsbedingungen angeboten und sie profitieren stärker vom aktuellen Marktumfeld.

Insgesamt lassen sich nach der Höhe des Pro-Kopf-Schuldenstandes in den Städten und Gemeinden kleinere Unterschiede ableiten (Abbildung 18).<sup>32</sup> Während etwas mehr als ein Drittel der geringer verschuldeten Kommunen keine veränderten Rahmenbedingungen in Bezug auf ihre Fremdfinanzierung beobachten, beträgt dieser Anteil bei den Kommunen mit höherem Schuldenstand nur rund 20 %. Ungefähr ein Drittel der höher verschuldeten Kommunen nehmen Veränderungen am Kreditangebot wahr; dabei sehen 17 % ein rückläufiges und 17 % ein steigendes Kreditangebot, wodurch keine eindeutige Tendenz abgeleitet werden kann. Im Unterschied dazu berichten niedriger verschuldete Kommunen eher von einem rückläufigen Kreditangebot (21 %). Darüber hinaus werden 44 % der Kommunen mit einem höheren Schuldenstand günstigere Konditionen bei der Fremdfinanzierung angeboten (35 % bei den niedrig verschuldeten Kommunen). Die höher verschuldeten Kommunen profitieren folglich mehr vom aktuellen Marktumfeld. Sie scheinen für die Anbieterseite attraktiver zu sein. Da die Marktzinsen in näherer Zukunft wahrscheinlich nicht steigen werden, könnte diese positive Entwicklung auch in der mittleren Frist andauern. Daher erscheint es folgerichtig, dass die Kommunen bereits vermehrt eine langfristige Bindung der Zinskonditionen bis zu 30 Jahre anstreben (Abbildung 14).

### 3.2.3 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 19). So gaben 69 % der Kommunen in der Stichprobe an, ihr Portfolio aktiv zu managen. Die Ausführung des Zins- und Schuldenmanagements erfolgt in 60 % der Fälle in Eigenregie, nur 2 % nutzen externe Dienstleister.

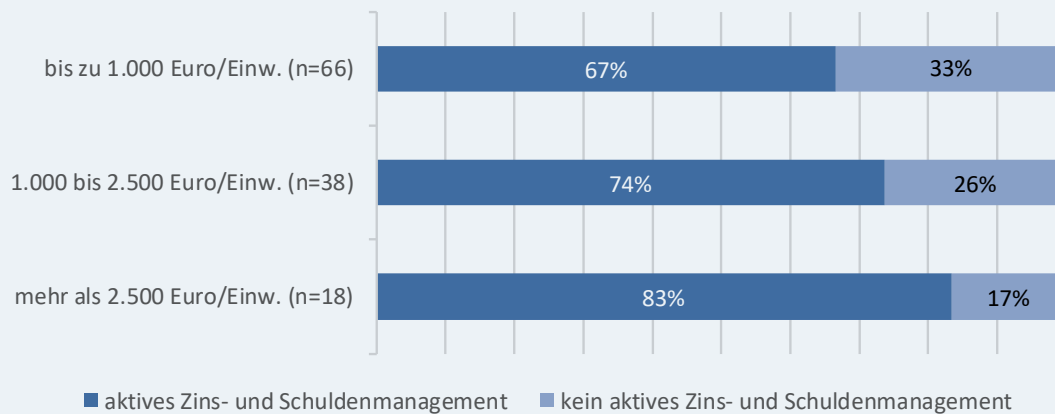
Abbildung 19: Durchführung eines aktiven Zins- und Schuldenmanagements



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

<sup>32</sup> Der Chi-Quadrat-Test nach Pearson zeigt allerdings keine statistisch gesicherten Zusammenhänge zwischen der Wahrnehmung der Kreditkonditionen bei der Fremdfinanzierung und dem Gesamtschuldenstand in Euro je Einwohner. Dennoch sollen beide Fragen gegenübergestellt werden.

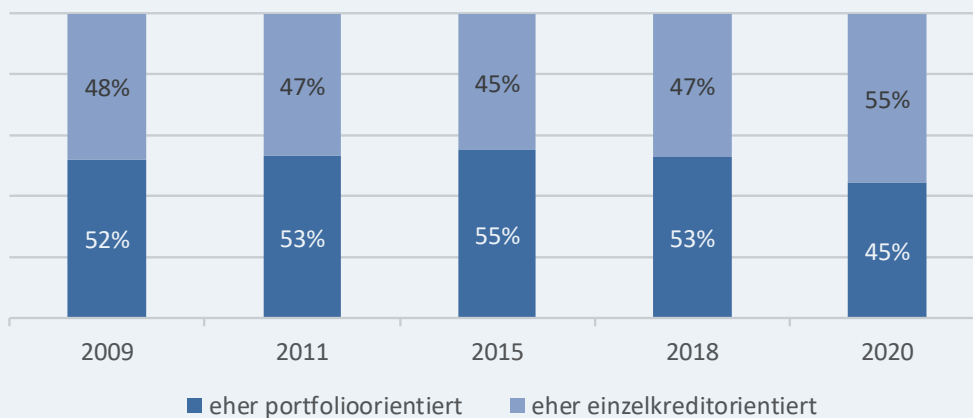
Abbildung 20: Durchführung eines aktiven Zins- und Schuldenmanagements und Gesamtschuldenstand je Einwohner im Vergleich



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Die Gegenüberstellung mit den Schuldenklassen (Abbildung 20) zeigt, dass nicht nur hoch verschuldete Kommunen ein aktives Schulden- und Zinsmanagement betreiben. Bereits mehr als zwei Drittel der gering verschuldeten Kommunen (bis zu 1.000 Euro/Einw.) betreiben ein aktives Schulden- und Zinsmanagement zum mittel- bis langfristigen Abbau der eigenen Schuldenlast. Mit steigender Pro-Kopf-Verschuldung steigen die jeweiligen Anteile sogar nochmals deutlich an.<sup>33</sup> Eine Differenzierung der Daten nach der Haushaltslage ergab dagegen nur marginale Unterschiede.

Abbildung 21: Einzelkredit- versus portfolioorientiertes Schuldenmanagement im Vergleich zu früheren Studien



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen sowie Rottmann/Lenk (2009); Lenk/Reichardt/Rottmann (2011); Lenk/Rottmann/Hesse (2015) und Hesse/Lenk/Rottmann/Starke (2018).

<sup>33</sup> Der Chi-Quadrat-Test nach Pearson bestätigt dennoch zwischen der Durchführung eines aktiven Zins- und Schuldenmanagements sowie der Gesamtverschuldung je Einwohner einen positiven Zusammenhang.

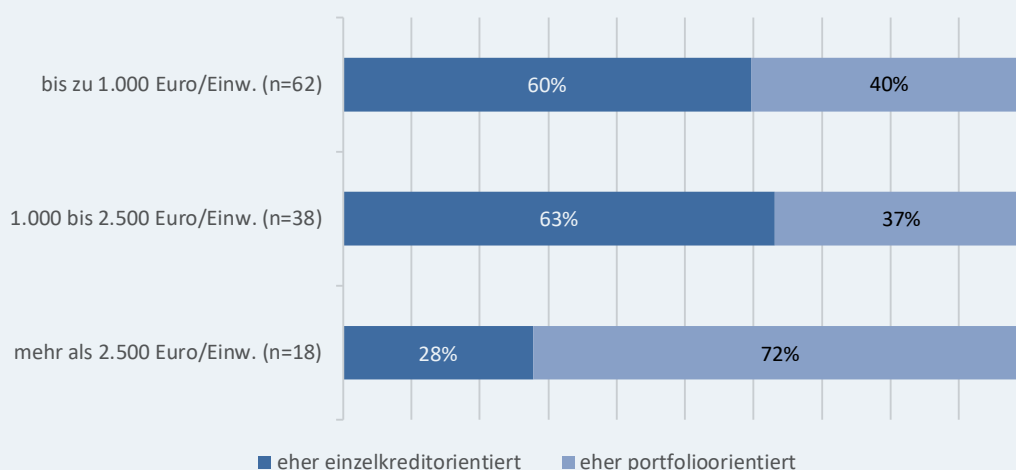


Leichte Dominanz der Einzelkreditorientierung am aktuellen Rand. Portfolioorientierung besonders bei Kommunen der höchsten Schuldenklasse.

Die Frage, ob das kommunale Schuldenmanagement eher einzelkredit- oder portfolioorientiert abläuft, soll unter Hinzunahme von Daten aus vergangenen Studien des KOWID zum kommunalen Zins- und Anlagemanagement eingeordnet werden (Abbildung 21). Daraus wird ersichtlich, dass die ermittelten Verhältnisse in den Jahren 2009 bis 2018 beinahe unverändert geblieben sind. In der aktuellen Studie ist jedoch eine Abweichung von diesem Trend erkennbar: 45 % der Kommunen präferieren eine Orientierung am Portfolio, während 55 % eher einzelkreditorientiert agieren.<sup>34</sup> Dies scheint ein Indiz dafür zu sein, dass Kommunen tendenziell situationsbezogen – z. B. bezogen auf anstehende investive Maßnahmen – Kredite aufnehmen und demnach vom Aufbau eines Portfolios absehen. Unterscheidet man hierbei nach dem Kriterium, ob das Schuldenmanagement selbst oder von einem Dienstleister vorgenommen wird, ergibt sich ein deutliches Bild: Die wenigen Kommunen, die mit einem externen Dienstleister kooperieren, setzen auf eine Portfolioorientierung, während die übrigen Städte und Gemeinden zu 47 % einzelkreditorientiert und zu 53 % portfolioorientiert vorgehen.

Abbildung 22 zeigt den Zusammenhang zwischen einzelkredit- und portfolioorientiertem Schuldenmanagement auf der einen und der Gesamtverschuldung pro Kopf auf der anderen Seite. Dabei zeigt sich, dass die Portfolioorientierung in der höchsten Schuldenklasse am höchsten ausfällt: Während nur 40 % der Kommunen mit einer Pro-Kopf-Verschuldung von bis zu 1.000 Euro je Einwohner portfolioorientiert agieren, sind es in der höchsten Schuldenklasse (mehr als 2.500 Euro/Einw.) 72 %.<sup>35</sup> Je höher der Schuldenstand ist, desto lohnenswerter erscheint es aus Sicht der Kommunen, die Kredite als Portfolio zu betrachten und zu managen.

Abbildung 22: Einzelkredit- versus portfolioorientiertes Schuldenmanagement und Gesamtschuldenstand je Einwohner im Vergleich



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

<sup>34</sup> Diese Werte ergeben sich, wenn die Kommunen, die keine Angabe gemacht haben, ausgeklammert werden. Rechnet man diese hinzu, ergibt sich folgende Verteilung: 42 % eher portfolioorientiert, 52 % eher einzelkreditorientiert, 6 % keine Angabe.

<sup>35</sup> Der Chi-Quadrat-Test nach Pearson bestätigt den positiven Zusammenhang zwischen der Orientierung im Rahmen des Schuldenmanagements und der Gesamtverschuldung in Euro je Einwohner.

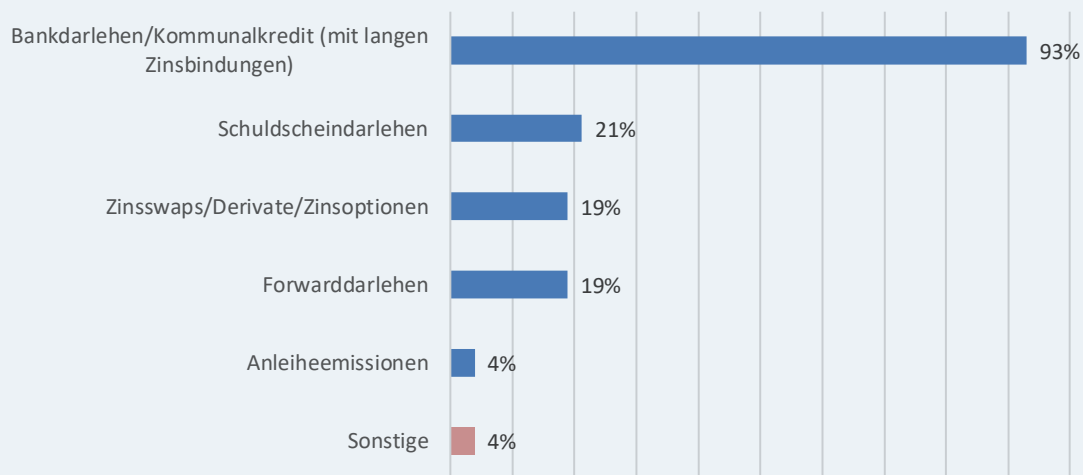
### 3.2.4 Finanzierungsinstrumente der Kommunen im Rahmen des Niedrigzinsumfeldes



Zinssicherung wird von Kommunen präferiert. Höher verschuldete Gemeinden nutzen auch alternative Finanzierungsinstrumente, aber hoher Organisationsgrad erforderlich. Kapitalmarktinstrumente wie Schuldscheindarlehen und Anleihen spielen nur eine untergeordnete Rolle.

Abbildung 16 zeigte, dass die an der Befragung teilnehmenden Kommunen mehrheitlich eine Zinssicherung präferieren. Zur Wahrnehmung dieses Ziels werden von den Gemeinden und Städten nach Abbildung 23 vorrangig (93 %) übliche Bankdarlehen bzw. Kommunalkredite eingesetzt, die laut Abbildung 14 mit langen Zinsbindungen ausgestattet sind. Alternative Instrumente wie Zinsswaps, Derivate oder auch Zinsoptionsgeschäfte (19 %) sowie Forwarddarlehen (19 %) finden im Kontrast dazu selten Anwendung. Diese niedrigen Anteile lassen den Schluss zu, dass ein hoher Organisationsgrad in den kommunalen Verwaltungen zur Verwendung dieser Instrumente erforderlich zu sein scheint. Ferner werden Schuldscheindarlehen (21 %) und Anleiheemissionen (4 %) eingesetzt, die jedoch ebenso nur eine untergeordnete Rolle spielen.<sup>36</sup>

Abbildung 23: Genutzte Finanzierungsinstrumente der Kommunen mit Blick auf die Zinssicherung (Mehrfachnennungen möglich)

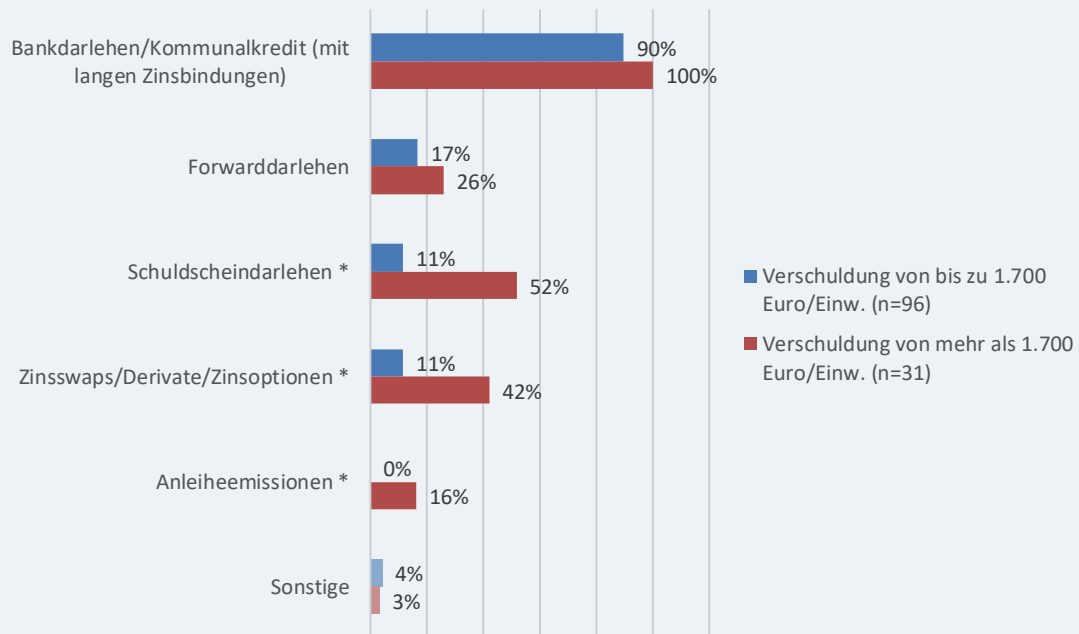


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

<sup>36</sup> Im Vergleich zur vorhergehenden Studie aus dem Jahr 2018 haben sich die Anteile angeglichen. Vgl. Lenk/Hesse/Rottmann/Starke (2018).



Abbildung 24: Genutzte Finanzierungsinstrumente der Kommunen mit Blick auf die Zinssicherung und Gesamtschuldenstand je Einwohner im Vergleich

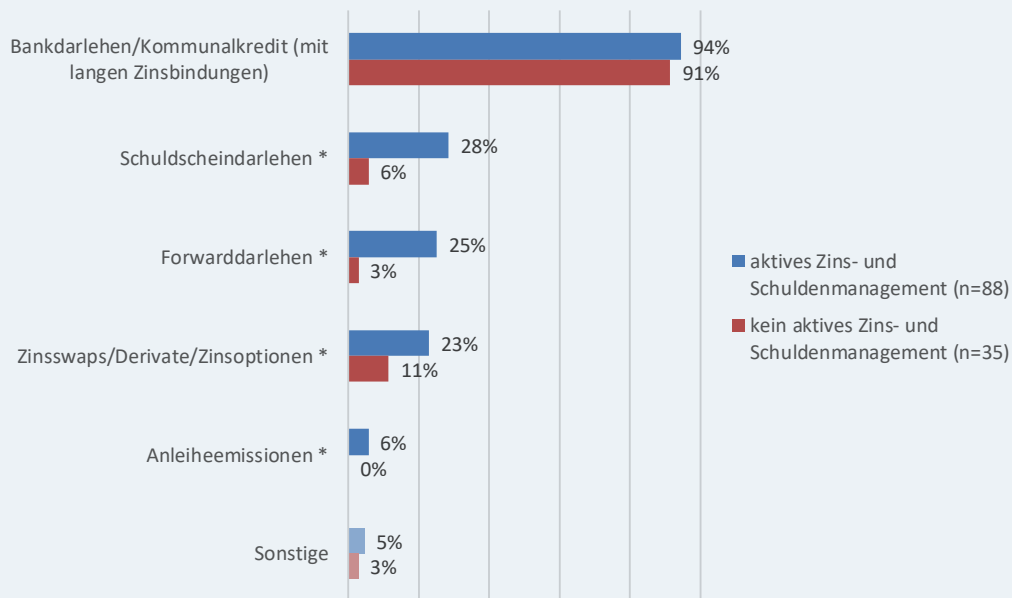


\* durch Signifikanztest gesicherter Zusammenhang ( $\chi^2$ -Test, Irrtumswahrscheinlichkeit  $\leq 10\%$ ).  
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

In Relation zu ihrer Verschuldung unterscheiden sich die Finanzierungsinstrumente erheblich, wie Abbildung 24 zeigt.<sup>37</sup> Beide Teilgruppen nutzen Bankdarlehen mit langen Zinsbindungen am häufigsten (90 % in niedriger bzw. 100 % in höher verschuldeten Kommunen). Die Anteile an Schuldscheindarlehen (11 % versus 52 %), Zinsswaps/Derivaten/Zinsoptionen (11 % versus 42 %) sowie Anleiheemissionen (0 % versus 16 %) weichen deutlich voneinander ab und werden vor allem durch stärker verschuldete Kommunen genutzt, die dementsprechend eine höhere Breite an Instrumenten hinsichtlich ihrer Finanzierung offenbaren. Wo die fiskalischen Belastungen aus der kommunalen Verschuldung besonders hoch sind, sind die Finanzverwaltungen bereit, Instrumente der Zinssicherung und Instrumente zur Verbreiterung des Investorenkreises (v. a. Anleihen) zu nutzen. Bei geringer Verschuldung scheint der Handlungsdruck in dieser Richtung hingegen nur gering ausgeprägt zu sein. Werden die befragten Städte und Gemeinden hingegen nach ihrer Haushaltslage (ausgeglichen versus defizitär) differenziert, so ergeben sich keine signifikanten Unterschiede hinsichtlich der Verwendung von Finanzierungsinstrumenten in den beiden Teilgruppen.

<sup>37</sup> Der Chi-Quadrat-Test nach Pearson bezeugt bezüglich fast aller Finanzierungsinstrumente mit Blick auf die Zinssicherung (mit \* markiert) eine klare Abhängigkeit von der Gesamtverschuldung je Einwohner. Die anderen Instrumente werden unabhängig vom Schuldenstand in der jeweiligen Kommune genutzt.

Abbildung 25: Genutzte Finanzierungsinstrumente der Kommunen mit Blick auf die Zinssicherung und Durchführung eines aktiven Zins- und Schuldenmanagements im Vergleich



\* durch Signifikanztest gesicherter Zusammenhang ( $\chi^2$ -Test, Irrtumswahrscheinlichkeit  $\leq 10\%$ ).  
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

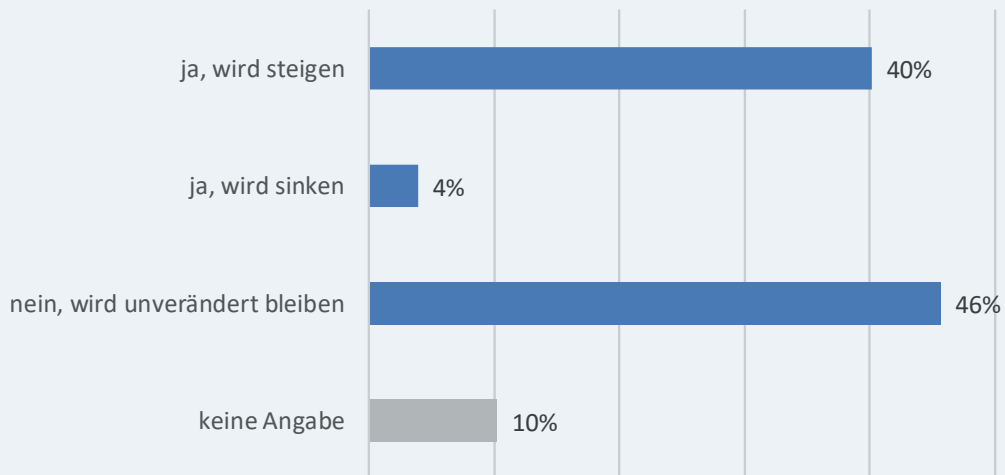


Kommunalkredite und klassische Bankdarlehen dominieren im kommunalen Schuldenmanagement. Städte mit einem aktiven Zins- und Schuldenmanagement greifen aber auch auf ein breiteres Portfolio an Finanzierungsinstrumenten zurück.

Parallel zum Schuldenstand unterscheiden sich die Finanzierungsinstrumente auch mit Bezug darauf, ob die Städte und Gemeinden ein aktives Zins- und Schuldenmanagement betreiben (Abbildung 25). Hinsichtlich der Nutzung von Bankdarlehen sind kaum Unterschiede festzustellen. So greifen 94 % der Städte ohne Schuldenmanagement und 91 % 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 Forwarddarlehen (25 %) und Zinsswaps (23 %); hinzu kommen zudem Schuldscheindarlehen (28 %) und zu einem kleinen Teil auch Anleiheemissionen (6 %).<sup>38</sup> Daraus lässt sich schlussfolgern, dass sich das aktive Management von Zinsen und Schulden auf der einen und alternative Kapitalmarktinstrumente auf der anderen Seite offensichtlich gegenseitig bedingen. Kommunen mit einem aktiven Zins- und Schuldenmanagement sind demzufolge offener hinsichtlich der Nutzung von alternativen Instrumenten. Die Öffnung gegenüber solchen Instrumenten bedingt dabei eine ganzheitliche Betrachtung und Steuerung des Fremdkapitals in der Kommune.

<sup>38</sup> Der Chi-Quadrat-Test nach Pearson bestätigt bezüglich der Nutzung von Forwarddarlehen, Schuldscheindarlehen, Zinsswaps und Anleiheemissionen (mit \* markiert) einen positiven Zusammenhang mit der Durchführung eines aktiven Zins- und Schuldenmanagements. Die anderen Instrumente werden unabhängig von der Durchführung eines Zins- und Schuldenmanagements in der jeweiligen Kommune genutzt.

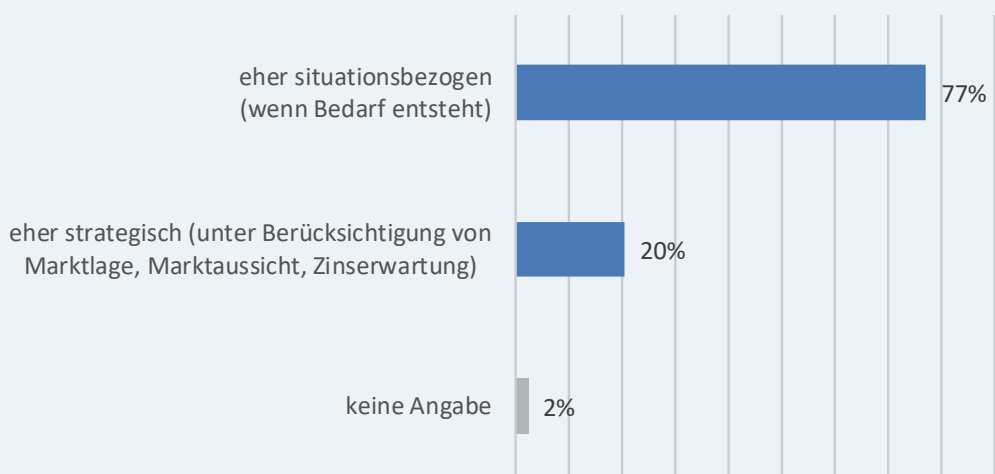
Abbildung 26: Einschätzung der Nutzung von alternativen Finanzierungsinstrumenten in den nächsten Jahren



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Hinsichtlich der Einschätzung, wie sich die Bedeutung alternativer Kapitalmarktinstrumente künftig entwickeln wird, gehen einerseits die meisten Kommunen davon aus, dass diese unverändert bleiben (46 %). Andererseits nehmen zwei Fünftel der befragten Städte und Gemeinden an, dass deren Bedeutung noch weiter steigen wird. Die Antworten der Kommunen unterscheiden sich dabei nur unwesentlich, wenn sie nach ihrem Schuldenstand, ihrer Haushaltslage oder der Durchführung eines aktiven Zins- und Schuldenmanagements differenziert werden. Dies zeigt, dass das Marktpotenzial alternativer Instrumente noch nicht ausgeschöpft ist.

Abbildung 27: Planung des Liquiditätsbedarfs für Investitionen



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

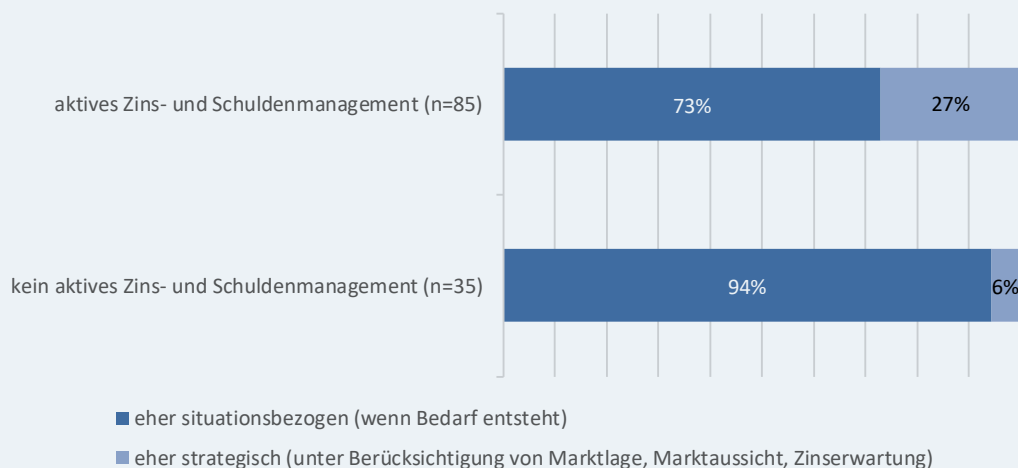


Städte und Gemeinden planen Liquiditätsbedarf überwiegend situationsbezogen. Kommunen mit einem aktiven Zins- und Schuldenmanagement planen ihren Liquiditätsbedarf deutlich häufiger nach strategischen Gesichtspunkten.

Die Städte und Gemeinden planen ihren investiven Liquiditätsbedarf zu mehr als drei Vierteln ausschließlich situationsbezogen. 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. Lediglich ein Fünftel der befragten Gemeinden und Städte forciert 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, ergeben sich Unterschiede (Abbildung 28). Städte und Gemeinden mit einem aktiven Zins- und Schuldenmanagement planen ihren Liquiditätsbedarf deutlich häufiger nach strategischen Gesichtspunkten (27 %) als Kommunen ohne aktives Zins- und Schuldenmanagement (nur 6 %).<sup>39</sup> Dennoch berücksichtigen selbst aus dieser Gruppe 73 % der Gemeinden 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 offenbar Chancen einer aktiveren Steuerung unberücksichtigt lassen. Das niedrige Zinsniveau für Kassenkredite begünstigt an dieser Stelle mit Sicherheit einen situationsbezogenen Ansatz; dennoch sollte eine aktivere Steuerung nach Auffassung der Autoren nicht erst bei steigenden Zinsen erwogen werden.

Abbildung 28: Planung des Liquiditätsbedarfs für Investitionen und Durchführung eines aktiven Zins- und Schuldenmanagements im Vergleich

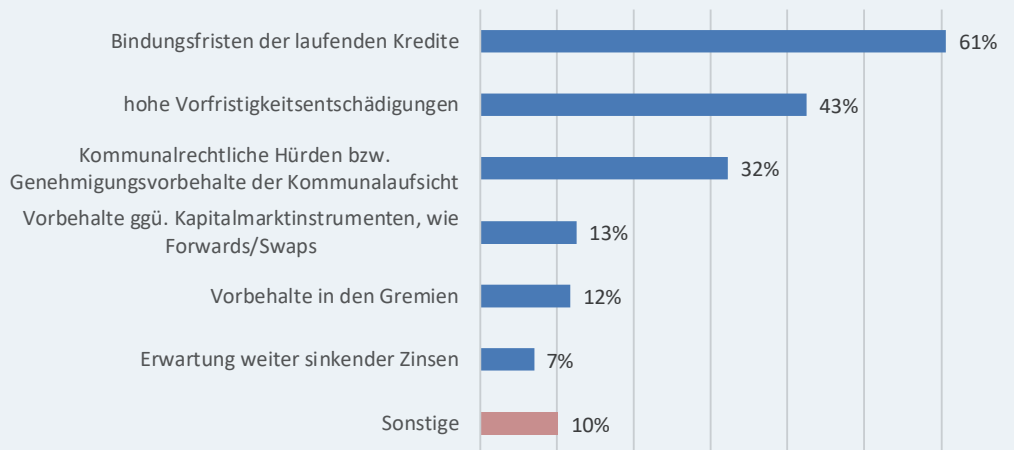


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

<sup>39</sup> Der Chi-Quadrat-Test nach Pearson bestätigt den Unterschied zwischen den beiden Gruppen.

Eine weitere Vergleichsmöglichkeit besteht mit der Verschuldung durch Kassenkredite, weil sie vorrangig zur kurzfristigen Verwendung (und demnach für das Liquiditätsmanagement) zulässig ist. Allerdings geht den Befragungsergebnissen zufolge vom Stand der Kassenkredite kein 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 ist das Zinsänderungsrisiko beim Fehlen einer Gesamtsteuerung als wesentlich höher einzuschätzen.

Abbildung 29: Hinderungsgründe für eine verstärkte Nutzung des Niedrigzinsumfelds



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

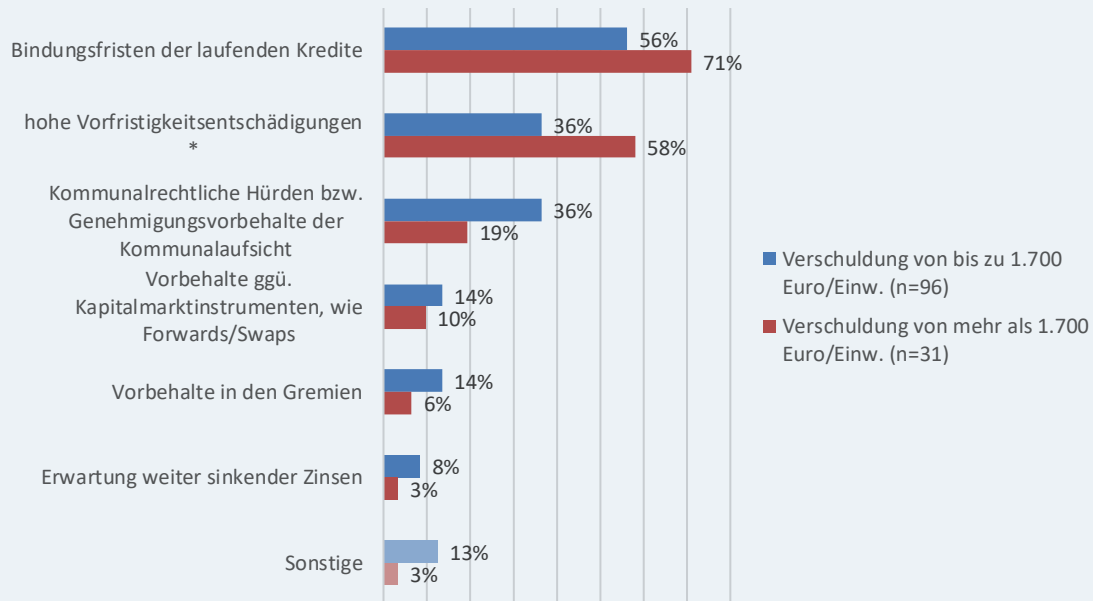


Niedrigzinsumfeld im Zins- und Schuldenmanagement noch zu wenig zu kommunalen Gunsten genutzt. Bindungsfristen der bestehenden Kredite und zur Ablösung erforderliche Vorfristigkeitsentschädigungen verantwortlich. Mittelfristig werden aber stärkere Entlastungspotenziale aus Umschuldungen gesehen.

Fraglich ist, warum die Kommunen das Niedrigzinsumfeld nicht noch stärker zu ihren Gunsten nutzen als bisher. Vorrangig scheinen dafür gemäß Abbildung 29 die Bindungsfristen der bestehenden Kredite (61 %) sowie ggf. zur Ablösung erforderliche Vorfristigkeitsentschädigungen (43 %) verantwortlich zu sein. Folglich ergeben sich für viele Kommunen auch mittelfristig noch Entlastungspotenziale aus Umschuldungen. Vorbehalte gegenüber alternativen Kapitalmarktinstrumenten (13 %) spielen als Hinderungsgrund eine unbedeutendere Rolle. Zwar bedarf die Nutzung solcher Finanzierungsinstrumente eines gewissen Grades an Organisation innerhalb der kommunalen Verwaltung, jedoch werden diese laut teilnehmenden Kommunen nicht generell kritisch gesehen.

Kommunalrechtliche Hürden (32 %) tragen ebenfalls dazu bei, dass die Städte und Gemeinden das Niedrigzinsumfeld (noch) nicht vollständig nutzen können. Hier besteht mitunter ein Zusammenhang mit alternativen Finanzierungsinstrumenten, die insbesondere bei Haushaltskonsolidierungsverfahren ggf. genehmigungspflichtig sind. 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 %).

Abbildung 30: Hinderungsgründe für die derzeit verstärkte Nutzung des Niedrigzinsumfelds und Gesamtschuldenstand je Einwohner im Vergleich



\* durch Signifikanztest gesicherter Zusammenhang ( $\chi^2$ -Test, Irrtumswahrscheinlichkeit  $\leq 10\%$ ).  
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

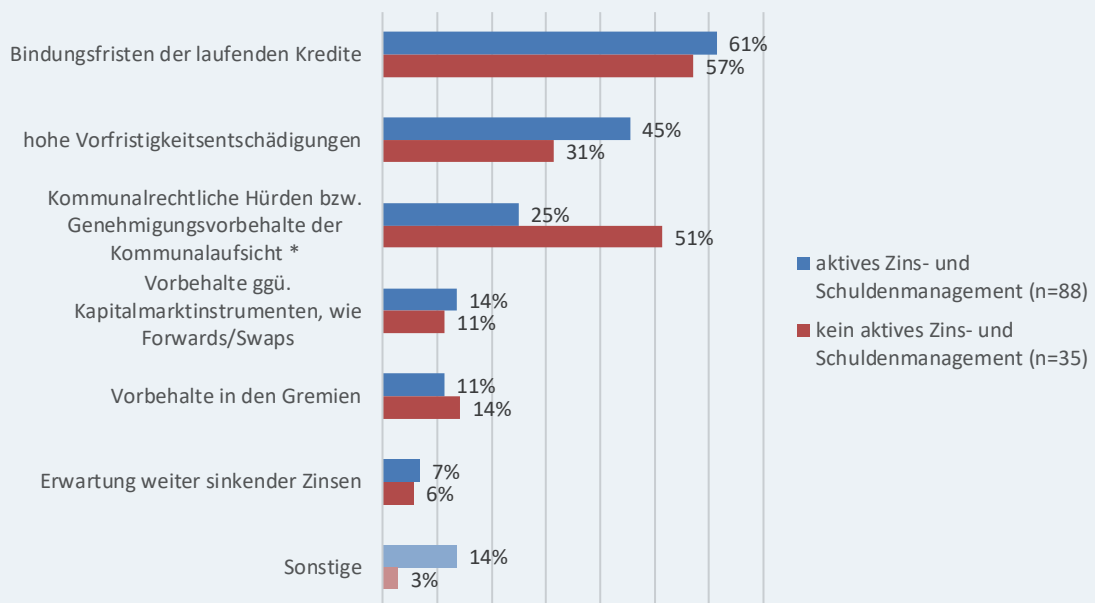
Die Verzögerung bei der Nutzung des Zinsumfeldes hängt zum Teil von der Gesamtverschuldung in den befragten Kommunen ab (Abbildung 30). Höher verschuldete Kommunen sind dabei etwas häufiger mit dem Problem der Bindungsfristen laufender Kredite konfrontiert (71 % versus 56 % in niedriger verschuldeten Kommunen). Besonders sind sie in ihren Handlungen durch hohe Vorfristigkeitsentschädigungen (58 % versus 36 %) eingeschränkt. Weniger wichtig sind hingegen kommunalrechtliche Hürden oder auch Genehmigungsvorbehalte seitens der Kommunalaufsicht (36 % versus 19 % in höher verschuldeten Kommunen).<sup>40</sup>

Abbildung 25 zeigt, dass die Einschätzungen nicht wesentlich davon abhängen, wie Zinsen und Schulden in den Kommunen gesteuert werden. Ein Vorteil des aktiven Zins- und Schuldenmanagements tritt aber deutlich zu Tage: Es führt dazu, dass Genehmigungsvorbehalte der Kommunalaufsicht deutlich seltener als Hinderungsgrund genannt werden. Das aktive Management überzeugt demnach nicht nur die Kommunen selbst, sondern auch die Kommunalaufsicht. Die übrigen Hinderungsgründe weisen keine besonderen Abweichungen zwischen den beiden Teilgruppen auf.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> Der Chi-Quadrat-Test nach Pearson bestätigt lediglich bezüglich der hohen Vorfristigkeitsentschädigungen (mit \* markiert) den Zusammenhang mit der Gesamtverschuldung je Einwohner. Die übrigen Gründe sind hingegen statistisch unabhängig vom Schuldenstand in der jeweiligen Kommune.

<sup>41</sup> Der Chi-Quadrat-Test nach Pearson bestätigt bezüglich der kommunalrechtlichen Hürden (mit \* markiert) den Zusammenhang mit der Durchführung eines aktiven Zins- und Schuldenmanagements. Die übrigen Gründe sind hingegen unabhängig davon.

Abbildung 31: Hinderungsgründe für die derzeit verstärkte Nutzung des Niedrigzinsumfelds und Durchführung eines aktiven Zins- und Schuldenmanagements im Vergleich



\* durch Signifikanztest gesicherter Zusammenhang ( $\chi^2$ -Test, Irrtumswahrscheinlichkeit  $\leq 10\%$ ).  
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.



Interkommunale Kooperationen im Zinsmanagement unterrepräsentiert. Auch wenige Planungen vorhanden. Nachhaltigkeitsaspekte bei der Kreditaufnahme (noch) untergeordneter Natur.

Interkommunale Kooperationen werden von den befragten Kommunen (bislang) in nur geringem Maße genutzt: 94 % der Städte und Gemeinden antworteten, dass sie Kooperationen weder durchführen noch planen. Lediglich 3 % führen bereits Kooperationen, 2 % planen diese. Hindernisse solcher Kooperationen liegen unter Umständen in der gemeinsamen Beantragung des Fremdkapitals und der damit verbundenen Planung zur Schuldentilgung begründet.

Die abschließende Frage in diesem Fragebogenkomplex zielt darauf ab, ob die Nachhaltigkeitskriterien kreditgebender Institute eine Rolle für die kommunale Fremdfinanzierung spielen. Bei 22 % der an der Studie teilnehmenden Kommunen haben diese einen Einfluss auf die Kreditaufnahme. Dies ist insofern bemerkenswert, als Nachhaltigkeitsaspekte eher bei der Anlage von Fremdkapital, nicht aber bei der Aufnahme eines Kredits zu vermuten gewesen wären.

### 3.3 Anlagemanagement (Finanzvermögen)



Heterogen verteiltes Finanzvermögen in Kommunen. Streuung der Werte sehr hoch, kein eindeutiges Bild.

Das kommunale Finanzvermögen ist, analog zur Verschuldungssituation, äußerst heterogen verteilt. Die Finanzvermögen der befragten Kommunen betragen im Mittel 1.626 Euro/Einw., wobei sich allerdings eine deutliche Streuung der Werte zeigt.<sup>42</sup> Diese resultiert daraus, dass viele Kommunen lediglich ein niedriges Finanzvermögen je Einwohner aufweisen und dabei einer im Vergleich geringen Anzahl an Kommunen mit einem (sehr) hohen Pro-Kopf-Finanzvermögen gegenüberstehen: So weisen fast zwei Drittel der Gemeinden ein Vermögen von weniger als 1.500 Euro/Einw. auf, während nur 16 % der Kommunen über ein finanzielles Vermögen von über 3.000 Euro/Einw. verfügen.



Kommunen sehen sich aus Anlagegesichtspunkten gut informiert, dennoch sind dezidierte Anlagerichtlinien bei relativ wenigen Kommunen vorhanden. Aktives Anlagensteuerungsmanagement geringer repräsentiert als beim Zins- und Schuldenmanagement.

Im Hinblick auf die generellen Möglichkeiten im Rahmen eines aktiven Anlagemanagements, z. B. hinsichtlich Produkten und Laufzeiten, betrachten sich zunächst fast drei Viertel der befragten Kommunen als gut informiert. Dennoch haben nur 29 % der befragten Kommunen eine dezidierte Anlagerichtlinie zur Regelung der kommunalen Kapitalanlage beschlossen. Damit ist der Anteil des aktiv gesteuerten Managements der Finanzanlagen deutlich geringer als beim Zins- und Schuldenmanagement (69 %, siehe oben).

Dabei ergibt sich nach Abbildung 32 erwartungsgemäß eine gewisse Abhängigkeit von der Höhe des kommunalen Finanzvermögens. 38 % der Kommunen mit einem Vermögen von mehr als 3.000 Euro je Einwohner verfügen demnach über eine derartige Richtlinie, während sie in den übrigen Vermögensklassen nur zu rund einem Viertel vorhanden ist.<sup>43</sup>

Unabhängig davon, ob die Gemeinden über eine dezidierte Anlagerichtlinie verfügen, nutzen 20 % der befragten Kommunen zusätzliches externes Know-how im Rahmen des Managements ihrer (finanziellen) Anlagen. Dieser Anteil ist allerdings im Vergleich zur Nutzung von externen Dienstleistern bei der Durchführung eines aktiven Schulden- und Zinsmanagements sogar höher (2 %, vgl. Abbildung 19).

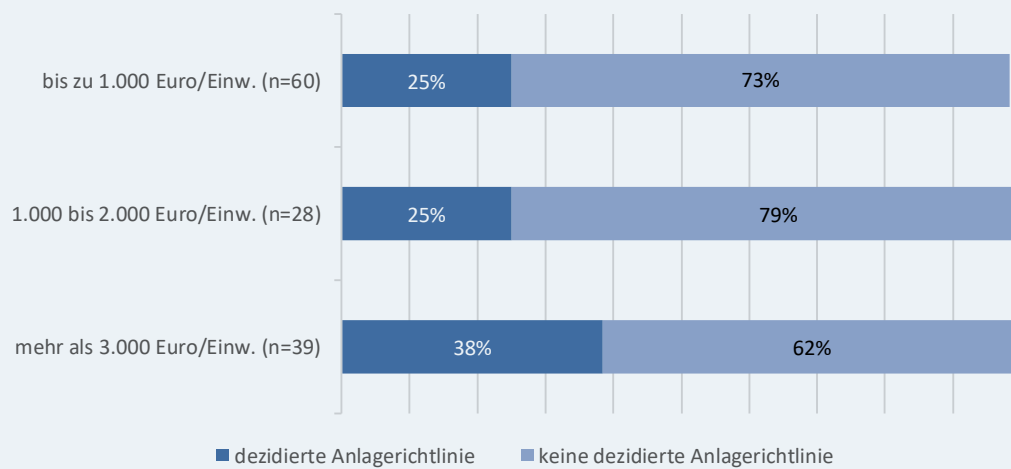
---

<sup>42</sup> Der Variationskoeffizient ist mit einem Wert von 0,98 im Vergleich zum Koeffizienten der Pro-Kopf-Gesamtverschuldung (0,65) deutlich höher.

<sup>43</sup> Der Chi-Quadrat-Test nach Pearson zeigt jedoch keine Abhängigkeitsbeziehung zwischen der Verfügbarkeit einer dezidierten Anlagerichtlinie und dem Finanzvermögen je Einwohner.

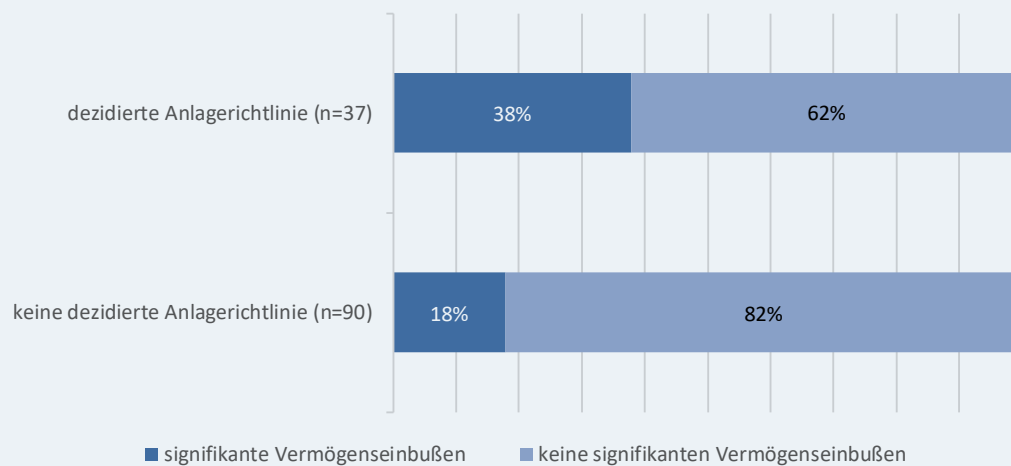


Abbildung 32: Verfügbarkeit einer dezidierten Anlagerichtlinie und Finanzvermögen je Einwohner im Vergleich



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Abbildung 33: Vermögenseinbußen im Niedrigzinsumfeld und Verfügbarkeit einer dezidierten Anlagerichtlinie



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

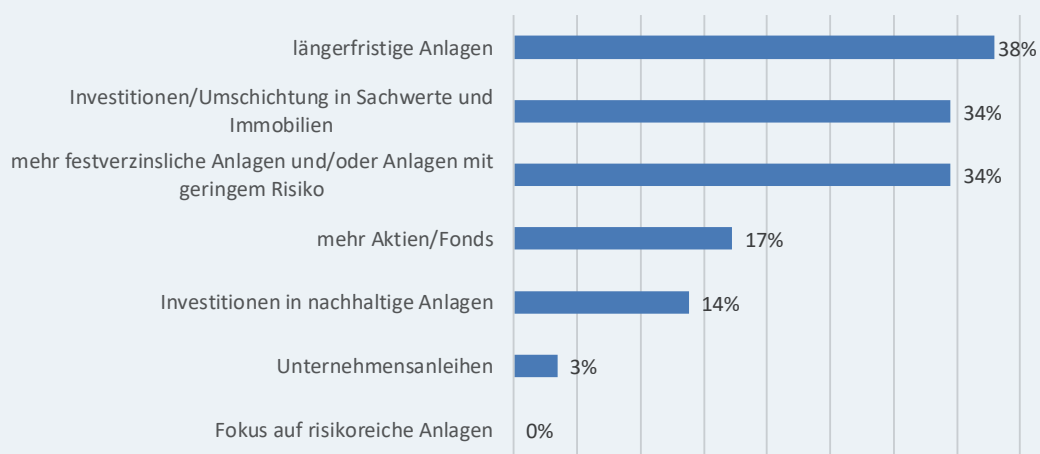
Weniger als ein Viertel der befragten Kommunen weist signifikante Vermögenseinbußen im Zusammenhang mit dem derzeitigen Niedrigzinsumfeld auf. Städte und Gemeinden mit einer Anlagerichtlinie verzeichnen durch das Niedrigzinsumfeld zu 38 % Vermögenseinbußen (18 % in den Gemeinden ohne entsprechende Richtlinie, vgl. Abbildung 33). Dies legt zwei Interpretationsmöglichkeiten nahe. Erstens könnte es bedeuten, dass die Anlagerichtlinien die Anlagemöglichkeiten derart beschränken, dass sie die erzielbaren Renditen schmälern. Zweitens kann ein Zusammenhang zum insgesamt verfügbaren Finanzvermögen hergestellt werden. Wo dezidierte Anlagerichtlinien vorliegen, ist der durchschnittliche Bestand des Finanzvermögens höher. Damit sind Verluste stärker spürbar, als wenn nur ein geringes Vermögen vorhanden ist.



Risikoaverse Maßnahmen im Anlagemanagement dominieren in Kommunen. Nachhaltige Investments und ausgewogene Sicherheits-Ertrags-Verhältnisse noch nicht ausreichend von den Gemeinden und Städten genutzt.

Als Gegenmaßnahmen infolge der Vermögenseinbußen durch das Niedrigzinsumfeld (Abbildung 34) führen die entsprechenden Kommunen (n = 30) vorrangig als risikoavers zu bezeichnende Maßnahmen an: So sind einerseits längerfristige Anlagen (38 %) und andererseits mehr festverzinsliche Anlagen bzw. solche mit geringem Risiko (34 %) zu nennen. Dadurch müssen die Städte und Gemeinden jedoch aufgrund der geringen Verzinsung ggf. finanzielle Verluste in Kauf nehmen. Aktien bzw. Fonds (17 %), Investitionen in nachhaltige Anlagen (14 %) sowie Unternehmensanleihen (3 %) werden hingegen nur in Ausnahmefällen genutzt, ein Fokus auf risikoreiche Anlagen erfolgt gar nicht. Eine weitere Gegenmaßnahme besteht darin, gezielt investive Ausgaben zu tätigen und damit eine Umschichtung des Vermögensportfolios in Sachwerte und Immobilien voranzutreiben (34 %). Ein Vergleich der Gegenmaßnahmen mit dem Pro-Kopf-Finanzvermögen sowie der Verfügbarkeit einer dezidierten Anlagerichtlinie erbrachte keine nennenswerten Unterschiede in den Ausprägungen der Antworten. Daraus kann die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die Möglichkeiten, gerade hinsichtlich nachhaltiger Investments und eines ausgewogenen Sicherheits-Ertrags-Verhältnisses noch nicht ausreichend von den Gemeinden und Städten genutzt werden.

Abbildung 34: Gegenmaßnahmen infolge der Vermögenseinbußen



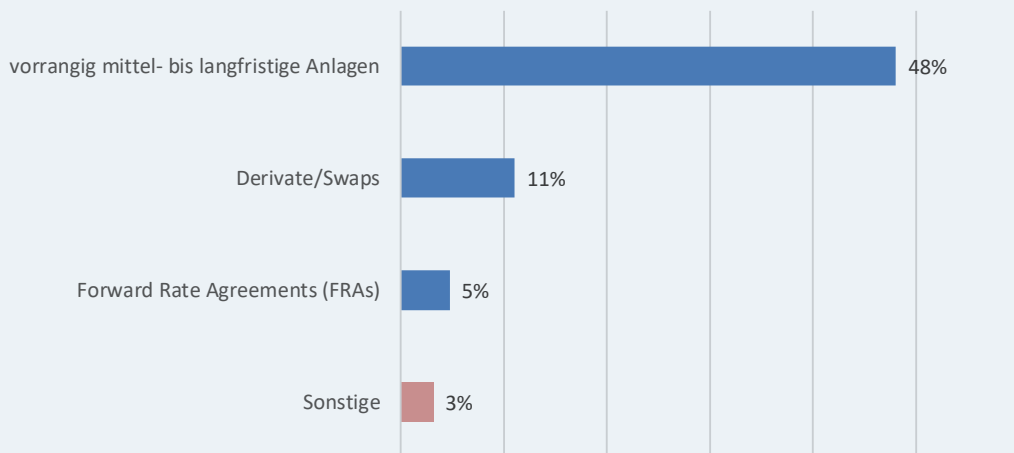
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.



Mittel- bis langfristige Anlagen zur Erreichung der Marktsicherung. Derivate und Swaps wenig relevant. Anlagerichtlinien setzen auf längerfristige Anlagen und weniger stark auf die kurzfristige Verfügbarkeit der Liquidität.

Die nachfolgende Abbildung 35 zu Marktsicherungsmaßnahmen bezieht sich wiederum auf sämtliche befragte Kommunen, zeichnet allgemein aber ein ähnliches Bild wie Abbildung 34. Nicht nur als Gegenmaßnahmen infolge von Vermögenseinbußen, sondern auch generell kommen vorrangig mittel- bis langfristige Anlagen zum Einsatz, um eine Marktsicherung zu erreichen (48 %). Derivate/Swaps (11 %) sowie Forward Rate Agreements (5 %) finden hingegen kaum Anwendung. Sonstige Nennungen beziehen sich beispielsweise auf Tagesgeldkonten oder Festzinsanlagen im Falle kurzfristiger Anlagen.

Abbildung 35: Mögliche Marktsicherungsmaßnahmen aus kommunaler Sicht

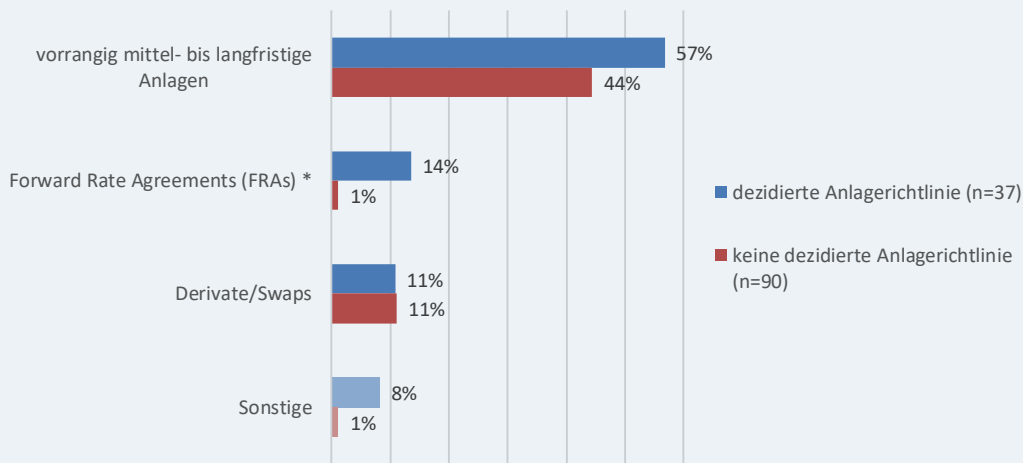


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Bezüglich der Marktsicherungsmaßnahmen kann zumindest im Falle der Forward Rate Agreements eine tendenzielle Abhängigkeit von der Verfügbarkeit einer dezidierten Anlagerichtlinie unterstellt werden (Abbildung 36). So werden diese von 14 % der Kommunen mit einer solchen Richtlinie genutzt; bei den anderen Kommunen beträgt der Anteil lediglich 1 %. Bezüglich der übrigen Marktsicherungsmaßnahmen sind keine statistisch signifikanten Unterschiede erkennbar.<sup>44</sup> Dezidierte Anlagerichtlinien scheinen aber in der Tendenz mehr längerfristige Anlagen zu ermöglichen und somit weniger stark auf die kurzfristige Verfügbarkeit der Liquidität zu setzen.

<sup>44</sup> Der Chi-Quadrat-Test nach Pearson bestätigt bezüglich der Forward Rate Agreements (mit \* markiert) den Zusammenhang mit der Verfügbarkeit einer dezidierten Anlagerichtlinie. Die übrigen Maßnahmen sind hingegen unabhängig davon.

Abbildung 36: Mögliche Marktsicherungsmaßnahmen aus kommunaler Sicht und Verfügbarkeit einer dezidierten Anlagerichtlinie im Vergleich



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.



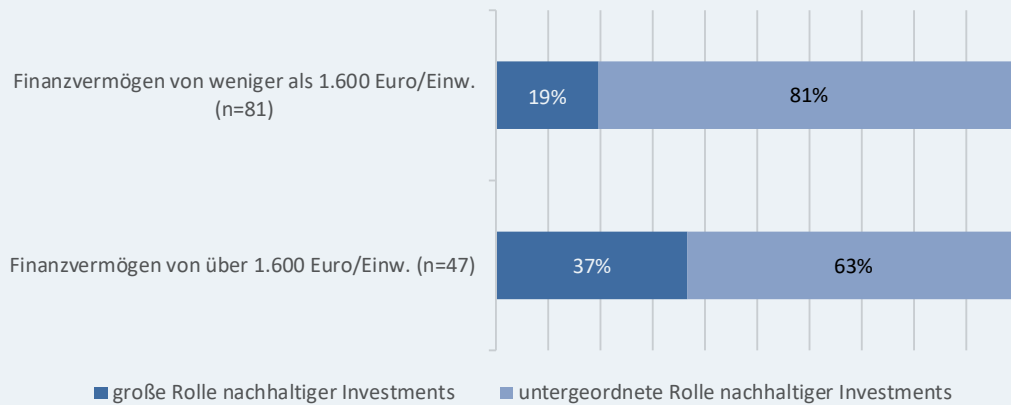
Nachhaltige Investments im Anlagemanagement gewinnen an Bedeutung, aber noch geringes Erfahrungspotenzial. Besonders Kommunen mit höherem Vermögen sind hier aktiv.

Nachhaltige Investments (ökologisch, sozial etc.) spielen in rund einem Drittel der Kommunen eine wichtige Rolle (31 %). Dies zeigt einerseits das noch geringe Erfahrungswissen hinsichtlich dieser Anlageformen. Andererseits besteht ein Zusammenhang mit der Höhe des kommunalen Finanzvermögens (Abbildung 37):<sup>45</sup> So nimmt die Rolle der nachhaltigen Investments mit einem steigenden finanziellen Vermögen zu (19 % in Kommunen mit geringerem Vermögen, 37 % in Kommunen mit höherem Vermögen).<sup>46</sup> Auch für Kommunen, die über eine dezidierte Anlagerichtlinie verfügen, spielen nachhaltige Investments eine signifikant wichtigere Rolle. Dennoch bleibt deren Anteil mit nur 36 % überraschend gering. Anlagerichtlinien werden demnach nicht schwerpunktmäßig zur inhaltlichen Ausrichtung der Finanzanlagen genutzt. Insgesamt wird deutlich, dass es in vielen Kommunen bereits eine messbare Bedeutung nachhaltiger Investments gibt. Das derzeitige Niveau ist aber sicherlich noch ausbaufähig.

<sup>45</sup> Der Trennwert i. H. v. 1.600 Euro je Einwohner markiert den Mittelwert des Finanzvermögens der befragten Kommunen.

<sup>46</sup> Der Chi-Quadrat-Test nach Pearson bestätigt den statistischen Zusammenhang mit der Höhe des finanziellen Vermögens.

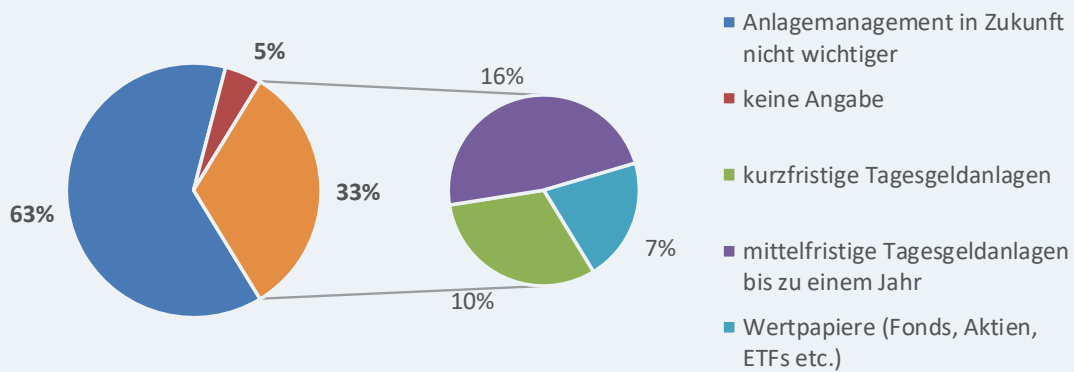
Abbildung 37: Rolle nachhaltiger Investments für die Kommunen und Finanzvermögen je Einwohner im Vergleich



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Nur ein Drittel der Kommunen geht davon aus, dass das aktive Anlagemanagement in Zukunft eine größere Rolle für sie spielen wird. Besonders relevant erscheinen diesen Kommunen dabei mittelfristige Tagesgeldanlagen von bis zu einem Jahr Laufzeit (16 %, Abbildung 38). Jedoch fokussieren die entsprechenden Städte auch kurzfristige Tagesgeldanlagen (10 %). Zukünftige Investitionen in Wertpapiere stehen nur bei rund einem Viertel der Kommunen auf dem Programm.

Abbildung 38: Essenzielle Bausteine im zukünftigen Anlagemanagement

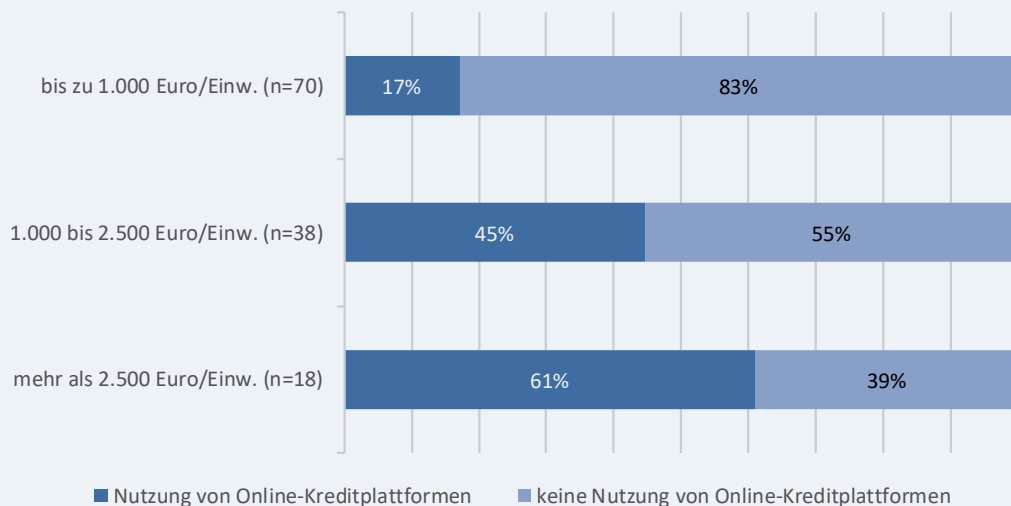


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

### 3.4 Digitalisierung/Zukunftsperspektive

Der letzte Teil der Studie beschäftigt sich mit dem Thema der Digitalisierung und geht insbesondere auf die Bedeutung von digitalen Kredit- bzw. -Vermittlungsplattformen ein. Diesbezüglich ist zunächst festzustellen, dass etwa ein Drittel der befragten Kommunen derartige Vermittlungsplattformen bereits nutzt.<sup>47</sup>

Abbildung 39: Nutzung von Online-Vermittlungsplattformen und Gesamtschuldenstand je Einwohner im Vergleich



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.



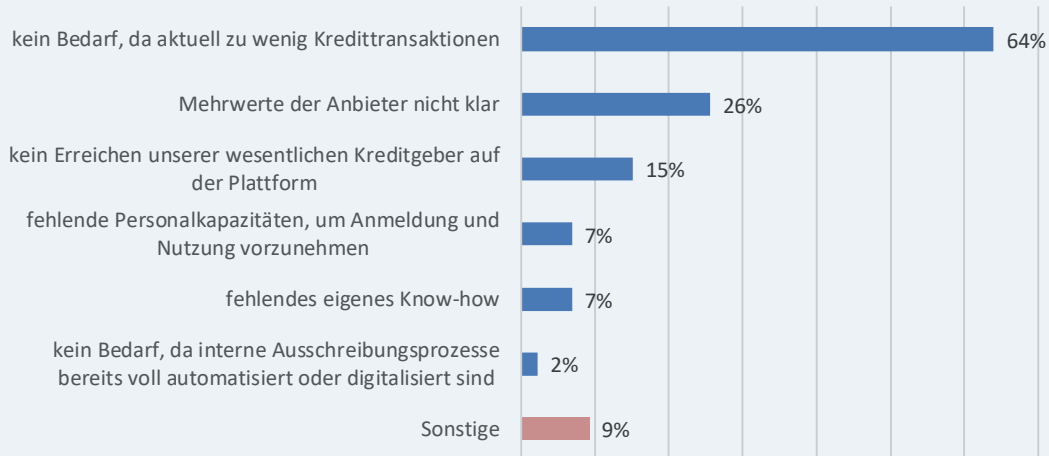
Online-Vermittlungsplattformen werden bedeutender, vor allem bei stärker verschuldeten Kommunen, um Handlungsspielraum zu verbreitern.

Hierbei ist gemäß Abbildung 39 eine deutliche Abhängigkeit vom Gesamtschuldenstand der Kommunen zu beobachten: Während die niedrig verschuldeten Städte und Gemeinden der unteren Schuldenklasse Online-Vermittlungsplattformen nur zu 17 % nutzen, sind es in der höchsten Schuldenklasse (mehr als 2.500 Euro/ Einw.) 61 %.<sup>48</sup> Dies illustriert, dass die hoch verschuldeten Kommunen eine breitere Palette an Möglichkeiten zur weiteren Fremdfinanzierung als notwendig erachten. Eine ähnliche Schlussfolgerung trifft auch auf die Kommunen zu, die defizitäre Haushalte aufweisen: 50 % davon nutzen Online-Plattformen, während es in den Kommunen mit ausgeglichenen Haushalten lediglich 29 % sind.

<sup>47</sup> Die befragten Gemeinden und Städte setzen darüber hinaus zu 65 % zumindest eine Software zum Management ihrer Darlehen ein. In weiteren 3 % ist dies zumindest in Planung, während 30 % keine spezielle Software zur Verwaltung ihrer Fremdfinanzierung verwenden.

<sup>48</sup> Der Chi-Quadrat-Test nach Pearson bestätigt die Abhängigkeit der Verwendung von Online-Vermittlungsplattformen von der Gesamtverschuldung in Euro je Einwohner.

Abbildung 40: Gründe für die Ablehnung der Verwendung von Online-Vermittlungsplattformen



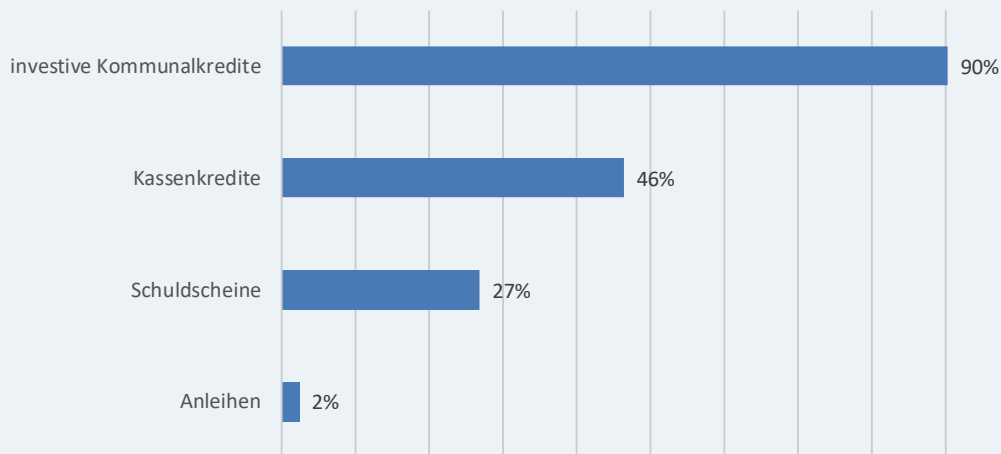
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.



Fehlende Bedarfe hemmen (noch) die flächendeckende Nutzung von Vermittlungsplattformen. Bei Nutzung der Plattformen dominieren investive Kommunalkredite.

Der Hauptgrund der Städte und Gemeinden, Online-Plattformen (noch) nicht zu nutzen (68 %), besteht vorrangig in fehlenden Bedarfen (64 %, Abbildung 40). So seien momentan zu wenige Kredittransaktionen zu tätigen. Die Qualität der Angebote ist dagegen kein dominierender Hinderungsgrund. Nur eine Minderheit der Kommunen ist sich nicht der Mehrwerte der Anbieter bewusst (26 %) oder erreicht ihre wesentlichen Kreditgeber nicht auf diesen Plattformen (15 %). Von geringer Bedeutung sind zudem fehlende Personalkapazitäten, um die Anmeldung auf eine Online-Plattform vorzunehmen oder fehlendes eigenes Know-how (jeweils 7 %). Fehlende Bedarfe auf der Grundlage einer bereits vollständigen Automatisierung und Digitalisierung der internen Ausschreibungsprozesse treffen indes nur auf 2 % der Kommunen zu. Unter der Rubrik „Sonstiges“ wurden u. a. negative Erfahrungsberichte bzw. Vorbehalte der Städte angegeben. Auch der Verlust des persönlichen Kontaktes zu Bankberatern scheint in den Städten und Gemeinden eine (wenngleich untergeordnete) eine Rolle zu spielen.

Abbildung 41: Anwendungsfälle für die Verwendung von Online-Vermittlungsplattformen



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Diejenigen Kommunen, die auf Online-Vermittlungsplattformen zurückgreifen (32 %), geben vor allem investive Kommunalkredite als konkrete Anwendungsfälle an (90 %, Abbildung 41). In substantiellem Maße werden auch Kassenkredite (46 %) und Schuldscheine (27 %) von den Kommunen über Plattformen ausgehandelt. Anleihen spielen hingegen nur eine marginale Rolle (2 %). Damit spiegeln die Aktivitäten der Städte und Gemeinden die Aussagen zu den Formen ihrer Fremdfinanzierung (Abbildung 23): Insbesondere die üblicherweise genutzten Finanzierungsinstrumente werden auch auf Online-Plattformen bezogen, während alternative Instrumente zur Finanzierung, wie Anleihen, größtenteils auf dem Wege der Einzelberatung bei Kreditinstituten organisiert werden.

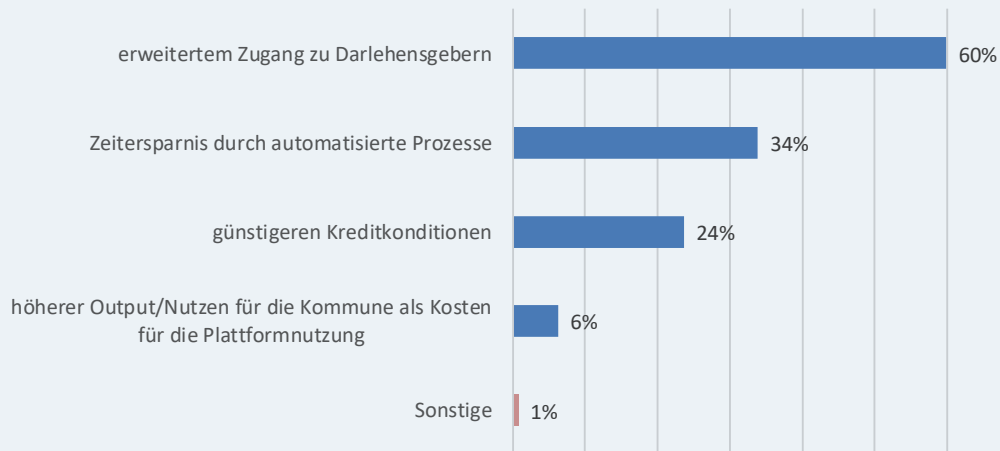


Breiterer Zugang zu Darlehensgebern zentrales Argument für Vermittlungsplattformen, aber auch Zeit- und Transaktionskostensparnis sind Gründe. Die Hälfte der Gemeinden plant, Plattformen künftig mit stärker diversifiziertem Fokus zu nutzen.

Die Vorteile von Vermittlungsplattformen liegen aus Sicht der befragten Kommunen vorrangig im erweiterten Zugang zu Darlehensgebern begründet (60 %, Abbildung 42). Weiterhin sind die Zeitersparnis infolge der automatisierten Prozesse (34 %) und die günstigeren Kreditkonditionen (24 %) relevant. Dass der Nutzen für die Kommune die Kosten der Plattformnutzung übersteigt, wird jedoch nur von 6 % der Gemeinden als Vorteil erachtet. Die meisten Kommunen sind zudem der Auffassung, dass Online-Vermittlungsplattformen aufgrund ihrer diversen Vorteile in Zukunft auch für privatrechtlich organisierte Unternehmen im kommunalen Mehrheitsbesitz interessant werden (70 %).

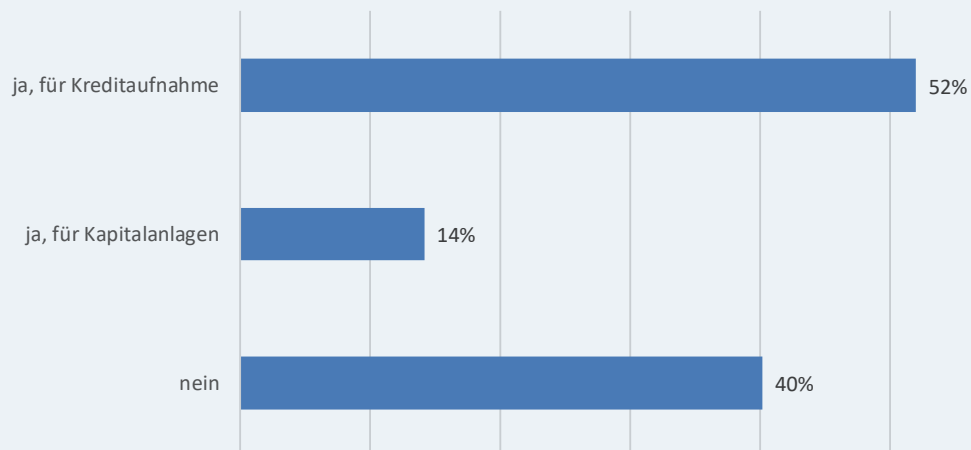


Abbildung 42: Vorteile von Online-Vermittlungsplattformen



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

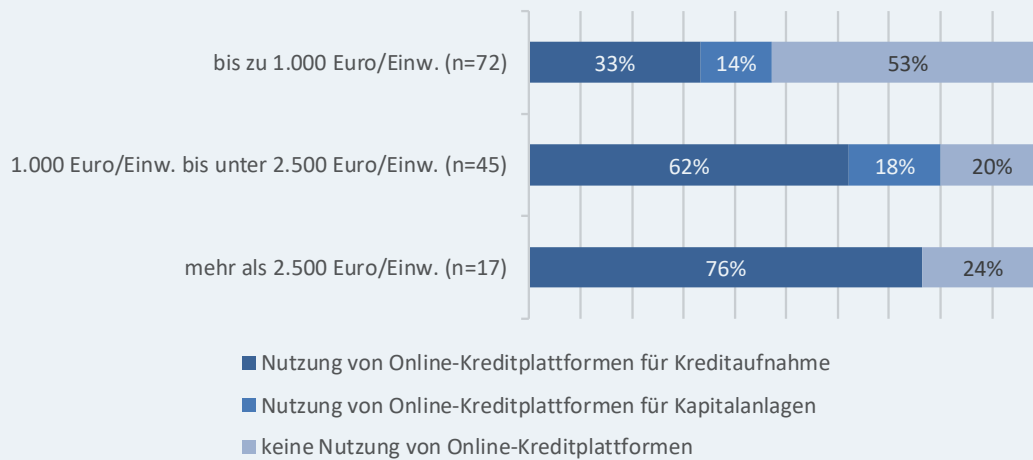
Abbildung 43: Ist eine künftige Nutzung von Online-Vermittlungsplattformen geplant? (Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

In der Gesamtperspektive (Abbildung 43) planen 52 % der befragten Gemeinden und Städte, Online-Plattformen künftig für die Aufnahme von Krediten einzusetzen. Lediglich 14 % planen, Online-Plattformen auch für den Bereich der Kapitalanlagen einzusetzen. Dagegen planen nur zwei Fünftel der Kommunen, auch künftig keine Online-Plattformen zu nutzen. Damit steigt das Marktpotenzial für derartige Plattformen für kommunale Kredite weiter.

Abbildung 44: Planung der künftigen Nutzung von Online-Vermittlungsplattformen und Gesamtschuldenstand je Einwohner im Vergleich



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Hierbei ist abschließend noch ein Vergleich der Antworten in Relation zur Gesamtverschuldung der Kommunen interessant (Abbildung 44). Lediglich in der Gruppe der am niedrigsten verschuldeten Kommunen neigt nur eine Minderheit zu einer verstärkten Nutzung von Online-Plattformen zur Beschaffung von Fremdkapital. Dies erscheint angesichts der Befragungsergebnisse durchaus plausibel, da niedrig verschuldete Gemeinden i. d. R. nur in Ausnahmefällen in Betracht ziehen, weiteres Fremdkapital aufzunehmen. Je höher die Pro-Kopf-Verschuldung liegt, desto stärker fällt die Tendenz zur Nutzung von Online-Vermittlungsplattformen aus, um Kredite aufzunehmen und die Angebotsbasis zu verbreitern. In der höchsten Schuldenklasse (mehr als 2.500 Euro/Einw.) ist dieser Anteil mit 76 % am höchsten ausgeprägt. Kapitalanlagen spielen hingegen nur in den Kommunen mit einem Gesamtschuldenstand von bis unter 2.500 Euro je Einwohner eine (kleine) Rolle.

### 3.5 Ergebnisse aus der Kommunalunternehmensbefragung

Neben den Gemeinden und Städten wurden zudem vier größere Kommunalunternehmen in leitfadengestützten Interviews im März/April 2020 bezüglich ihres Schulden-, Zins- und Anlagemanagements befragt. Aufgrund der geringen Stichprobengröße soll ausschließlich ein *qualitativer Überblick* über die erzielten Ergebnisse präsentiert werden.



Digitalisierung als größte Herausforderung im Schuldenmanagement bei Unternehmen. Aber auch Geschäftsmodelle durch Energie- und Mobilitätswende unter Druck. Spielraum für liquide Mittel wird aber noch eingeschränkt gesehen.

Die größten Herausforderungen im Schuldenmanagement sehen alle befragten Unternehmen in der Digitalisierung. Ansonsten ergibt sich ein gemischtes Bild: So wird auf die Vorgaben der Gesellschafter sowie den Erhalt und Ausbau von Geschäftsmodellen (darunter beispielsweise Mobilitätsangebote oder eine klimaneutrale Wärme- und Stromerzeugung) verwiesen. Wie bereits die Mehrheit der befragten Gemeinden (Abbildung 11) sehen die Unternehmen in der mittleren Frist genügend, wenn auch teilweise eingeschränkte Spielräume in ihren liquiden Mitteln. Darüber hinaus planen sie, in den nächsten Jahren Investitionskredite in einem höheren Volumen aufzunehmen.

In Bezug auf das aktuelle Niedrigzinsumfeld ergibt sich bei den Unternehmen ein gemischtes Bild: So ist sowohl von positiven Auswirkungen auszugehen, da eine Zinersparnis stattfindet; es wird allerdings auf die Gefahr eines Zinsverlusts im Anlagebereich hingewiesen, wodurch erneut die Ergebnisse der Gemeindebefragungen gespiegelt werden (Abbildung 13). Ebenso werden tendenziell längere Zinsbindungen bevorzugt, wobei vor allem die Zinersparnis (und nicht unbedingt die Zinssicherheit) im Vordergrund steht. Im Rahmen der Fremdfinanzierung ist das Bild durchaus gemischt: Einerseits wird von unveränderten Konditionen ausgegangen, andererseits waren ein steigendes Kreditangebot und bessere Kreditkonditionen zu beobachten, was sich in Bezug auf letztere mit der Mehrheit der Beobachtungen der Städte und Gemeinden deckt (Abbildung 17).



Aktives portfolioorientiertes Zins- und Schuldenmanagement von Unternehmen vollzogen. Nachhaltigkeitskriterien nur bedingt interessant. Risikoreichere Anlagen könnten aufgrund signifikanter potenzieller Vermögenseinbußen (Corona-Pandemie, ökologische Restriktionen) an Bedeutung gewinnen.

Alle vier interviewten Entscheider aus den Unternehmen gaben an, dass ihre Organisation ein aktives Zins- und Schuldenmanagement in Eigenregie betreibt. Dabei agieren sie eher portfolioorientiert, was einen deutlichen Unterschied zu den Befragungsergebnissen bei den Gemeinden markiert, die mehrheitlich eher einzelkreditorientiert agieren (Abbildung 21). Als Fremdfinanzierungsinstrumente werden von den befragten Unternehmen vorrangig Fördermittelkredite, Schulscheindarlehen sowie Projekt- und Akquisitionsfinanzierungen verwendet. Vereinzelt kommen auch Konsortialkredite sowie Bürgerkredite und -schuldenscheine zur Anwendung. Wie bereits bei den Gemeinden spielen Aktien am Kapitalmarkt, Anleihen oder Mezzanine-Kapital eine untergeordnete bzw. gar keine Rolle (Abbildung 23). Ob es sich beim kreditgebenden Institut um ein nachhaltigkeitszertifiziertes Kreditinstitut handelt, ist dabei nur bedingt interessant. Dennoch wird von den Unternehmen erwartet, dass sich der Kreditaufnahmeprozess aufgrund der ESG-Kriterien, mit denen die Fremdfinanzierung nach ethischen, ökologischen und sozialen Gesichtspunkten eingeordnet werden kann, künftig verändern wird.

Bezogen auf das Anlagemanagement ergibt sich in dieser Befragungsgruppe ein gemischtes Bild zur Verfügbarkeit einer dezidierten Anlagerichtlinie zur Regelung ihrer Kapitalanlagen. Externes Know-how wird dabei, wie schon im Falle der Gemeinden, nicht genutzt. Mögliche Gegenmaßnahmen gegen signifikante Vermögenseinbußen (wie bspw. resultierend aus der aktuellen Corona-Pandemie) bestehen den Unternehmen zufolge u. a. in vermehrten Investitionen in Aktien und Fonds und damit im Fokus auf risikoreichere Anlagen, aber auch in der Umschichtung in Sachwerte und Immobilien. Als Marktsicherungsmaßnahmen werden i. d. R. Derivate und Swaps verwendet, gelegentlich kommen auch Forward-Rate-Agreements sowie mittel- bis langfristige Anlagen zur Anwendung. Im Vergleich zu den Städten und Gemeinden sind hier entsprechende Unterschiede erkennbar (Abbildung 35), die eine höhere Risikofreude der Unternehmen hinsichtlich der Maßnahmen zur Marktsicherung anzeigen. Bezüglich der Frage, ob das Anlagemanagement zukünftig eine größere Rolle spielen wird, ergab sich kein eindeutiges Bild.



Online-Vermittlungsplattformen bei Unternehmen noch wenig im Einsatz. Zeit- und Transaktionskostensenkung durch Plattformen wird aber gesehen. Nutzung künftig vor allem für Kreditaufnahmen denkbar.

Die Nutzung und Relevanz von Online-Vermittlungsplattformen ergibt in dieser Befragungsgruppe ein gemischtes Bild mit der Tendenz, diese (noch) nicht zu nutzen. Damit findet dieses Instrument bei den Städten und Gemeinde derzeit deutlich mehr Anklang (Abbildung 39). Gründe dafür bestehen vor allem darin, dass die wesentlichen Kreditgeber auf den Plattformen nicht erreicht werden und die Prozesse nur geringfügig mittels der Plattformen optimiert werden können. Sofern Online-Plattformen bei Kommunalunternehmen zum Einsatz kommen, werden diese zur Akquirierung von Schuldscheinen verwendet; im Falle der Gemeinden wurden hier vorrangig investive Kommunalkredite genannt (Abbildung 41). Die zentralen Vorteile von Online-Vermittlungsplattformen bestehen den Unternehmen gemäß in der Zeitersparnis infolge der automatisierten Prozesse als auch dem erweiterten Zugang zu den Darlehensgebern. Sofern die Unternehmen künftig auf Online-Vermittlungsplattformen zurückgreifen sollten, stehen vor allem Kreditaufnahmen (und weniger die Kapitalanlagen) im Fokus. Vorteile, die sie sich davon erhoffen, sind vor allem bessere Konditionen als auch die größere Reichweite hinsichtlich des Kreditangebots.

## 4 Zusammenfassung

Viele Kommunen konnten ihre fiskalische Lage in den vergangenen Jahren substanziell verbessern. Durch gestiegene Steuereinnahmen und eine sinkende Zinsbelastung ließen sich vielerorts größere haushalterische Spielräume schaffen. Die Zinsbelastung sank bei der Aufnahme neuer Kredite oder der Prolongation bestehender Darlehen stetig. Klar ist aber auch, dass die Konsolidierungsmöglichkeiten aufgrund des breiten kommunalen Aufgabenkatalogs nicht nur begrenzt, sondern teilweise auch bereits stark ausgereizt sind. Zusätzlich spannt sich aktuell die fiskalische Situation der deutschen Städte und Gemeinden durch die Corona-Pandemie wieder an. Erwartbar sind insbesondere ein Rückgang der Gewerbesteuereinnahmen und – in moderaterer Weise – auch geringere gemeindliche Einkommensteuereinnahmen. Mehrausgaben sind zunächst im Bereich akuter Maßnahmen sowie im Bereich der Sozialen Sicherung absehbar.

Mit Blick auf die aktuellen Herausforderungen des kommunalen Zins- und Schuldenmanagements sehen Kommunen zunächst Probleme in „altbekannten“ Themenbereichen, wie nicht abwendbare Ausgaben im sozialen Bereich oder fehlende (Gewerbe-)Steuereinnahmen. Dieser Effekt könnte durch die aktuelle Corona-Pandemie noch verstärkt werden, besonders bei der Gewerbesteuer sowie nachrangiger bei den kommunalen Einkommensteueranteilen. Ein aktuell sehr prägendes Thema ist zudem der Erhalt der bereits bestehenden Infrastruktur, welcher eine enorme Kraftanstrengung für beinahe alle in der Stichprobe repräsentierten Städte darstellt. Dies spiegelt in gewisser Weise auch den im KfW-Kommunalpanel 2019 identifizierten kommunalen Investitionsrückstand i. H. v. rd. 138 Mrd. Euro im Jahr 2019 wider. Die befragten kommunalen Unternehmen sehen die größten Herausforderungen in der Digitalisierung. Weitere Themenfelder mit unterschiedlicher Gewichtung werden im Erhalt und Ausbau von Geschäftsmodellen gesehen, was sich aus politischen und marktlichen Veränderungen wie Energie- und Mobilitätswende sowie Energiemarktdesign ergibt.

Der finanzielle Spielraum bezüglich liquider Mittel wird von den Städten und Gemeinden zum größten Teil mindestens als begrenzt angesehen. Sowohl der Erhalt der Zinssicherheit als auch eine weitere Zinsersparnis sind für die Gemeinden besonders zentral, wobei insbesondere die Zinssicherheit als noch wichtiger erachtet wird. Diese Ergebnisse weisen darauf hin, dass die Talsohle der Zinsentwicklung aus Sicht vieler Kommunen womöglich bereits erreicht und entsprechende Einspareffekte bereits realisiert wurden. Bei den befragten Unternehmen stehen in mittlerer Frist genügend finanzielle Spielräume für liquide Mittel zur Verfügung. Sie planen überdies, verstärkt Investitionskredite aufzunehmen, was sich auch aus den gestiegenen Herausforderungen (Digitalisierung, Energie- und Mobilitätswende etc.) ablesen lässt.

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. Die Ausrichtung des kommunalen Schuldenmanagements nach Einzelkredit- oder Portfolioorientierung blieb über die Jahre relativ ähnlich. In der aktuellen Studie ist jedoch eine Abweichung von diesem Trend erkennbar: Weniger als die Hälfte der Kommunen präferieren eine Orientierung am Portfolio, während etwas mehr als die Hälfte eher einzelkreditorientiert agieren. Dies scheint ein Indiz dafür zu sein, dass Gemeinden tendenziell situationsbezogen – z. B. bezogen auf anstehende investive Maßnahmen – Kredite aufnehmen und demnach vom Aufbau eines Portfolios absehen. Die Unternehmensentscheider gaben an, dass ihre Organisation ein aktives Zins- und Schuldenmanagement in Eigenregie betreibt, wobei sie eher portfolioorientiert handeln.

Zur Zinssicherung nutzen die Städte und Gemeinden vorrangig übliche Bankdarlehen bzw. Kommunalkredite, die mit langen Zinsbindungen ausgestattet sind. Alternative Instrumente wie Zinsswaps, Derivate und Zinsoptionsgeschäfte sowie Forwarddarlehen (je ein Fünftel) finden im Kontrast dazu selten Anwendung. Diese niedrigen Anteile lassen den Schluss zu, dass ein hoher Organisationsgrad in den kommunalen Verwaltungen zur Verwendung dieser Instrumente erforderlich zu sein scheint. Auch Unternehmen bevorzugen hier längere Zinsbindungen, wobei vor allem die Zinsersparnis (weniger die Zinssicherheit) im Fokus stehen.

Interkommunale Kooperationen werden von den befragten Kommunen (bislang) in nur geringem Maße genutzt. Hindernisse solcher Kooperationen liegen unter Umständen in der gemeinsamen Beantragung des Fremdkapitals und der damit verbundenen Planung zur Schuldentilgung begründet. Bei nur reichlich einem Fünftel der an der Studie teilnehmenden Kommunen haben zudem Nachhaltigkeitskriterien kreditgebender Institute einen Einfluss auf die Kreditaufnahme. Dies ist insofern bemerkenswert, als Nachhaltigkeitsaspekte eher bei der Kapitalanlage, nicht aber bei der Aufnahme eines Kredits zu vermuten gewesen wären. Auch bei den Kommunalunternehmen spielen derartige Fragen derzeit noch eine untergeordnete Rolle.

Auf der Anlageseite weist weniger als ein Viertel der befragten Kommunen signifikante Vermögenseinbußen im Zusammenhang mit dem derzeitigen Niedrigzinsumfeld auf. Städte und Gemeinden mit einer dezidierten Anlagerichtlinie verzeichnen durch das Niedrigzinsumfeld in mehr als einem Drittel der Fälle Vermögenseinbußen (im Gegensatz zu weniger als einem Fünftel in den Gemeinden ohne entsprechende Richtlinie). Dies legt zwei Interpretationsmöglichkeiten nahe: Erstens, dass die Anlagerichtlinien die Anlagemöglichkeiten derart beschränken, dass sie die erzielbaren Renditen schmälern. Zweitens kann ein Zusammenhang zum insgesamt verfügbaren Finanzvermögen hergestellt werden. Wo dezidierte Anlagerichtlinien vorliegen, ist der durchschnittliche Bestand des Finanzvermögens höher. Damit sind Verluste stärker spürbar, als wenn nur ein geringes Vermögen vorhanden ist. Darauf reagieren die Kommunen entsprechend: Einerseits werden längerfristige und andererseits mehr festverzinsliche Anlagen bzw. solche mit geringem Risiko getätigt. Aktien bzw. Fonds, Investitionen in nachhaltige Anlagen sowie Unternehmensanleihen werden hingegen nur in Ausnahmefällen genutzt, ein Fokus auf risikoreiche Anlagen erfolgt gar nicht. Eine weitere Gegenmaßnahme besteht darin, gezielt investive Ausgaben zu tätigen und damit eine Umschichtung des Vermögensportfolios in Sachwerte und Immobilien voranzutreiben. Bei den Kommunalunternehmen ergab sich ein ambivalentes Bild: Um Vermögenseinbußen zu minimieren, werden vermehrt Kapitalanlagemöglichkeiten (Aktien, Fonds etc.), aber auch Sachwerte und Immobilien genutzt. Unterschiede zu Kommunen werden insbesondere in der höheren Risikobereitschaft hinsichtlich der Marktsicherung deutlich.

Auch die Bedeutung nachhaltiger Investments spielt eine Rolle. Es zeigt sich zwar einerseits das noch geringe Erfahrungswissen hinsichtlich dieser Anlageformen. Andererseits besteht jedoch ein Zusammenhang mit der Höhe des kommunalen Finanzvermögens: So nimmt die Rolle der nachhaltigen Investments mit einem steigenden finanziellen Vermögen zu. Auch für Kommunen, die über eine dezidierte Anlagerichtlinie verfügen, spielen nachhaltige Investments eine signifikant wichtigere Rolle. Dennoch bleibt deren Anteil mit nur etwas über einem Drittel noch relativ gering.

Um den Zugang zu Kapitalgebern zu verbreitern, werden häufig Online-Vermittlungsplattformen als Instrument in Betracht gezogen. Deren (potenzielle) Nutzung spielt bei etwa einem Drittel der befragten Kommunen bereits eine Rolle, insbesondere bei den höher verschuldeten Kommunen. Dies illustriert, dass diese eine breitere Palette an Möglichkeiten zur weiteren Fremdfinanzierung als notwendig erachten. Eine ähnliche Schlussfolgerung trifft indes auf die Kommunen zu, die defizitäre Haushalte aufweisen. Die Vorteile dieser Plattformen liegen aus Sicht der Kommunen vorrangig im erweiterten Zugang zu Darlehensgebern begründet. Weiterhin sind die

Zeitersparnis infolge der automatisierten Prozesse und die günstigeren Kreditkonditionen relevant. Die meisten Kommunen sind zudem der Auffassung, dass Online-Vermittlungsplattformen aufgrund ihrer diversen Vorteile in Zukunft auch für privatrechtlich organisierte Unternehmen im kommunalen Mehrheitsbesitz interessant werden. Diese allerdings, so ging es aus den Interviews der größeren Kommunalunternehmen hervor, sind hier (noch) verhalten, da in dieser Gruppe argumentiert wird, dass die bereits bestehenden Prozesse derzeit mittels Plattformen nicht weiter optimiert werden könnten. Besser möglich wäre dies jedoch im Rahmen der Akquise von Schuldscheinen. Es werden von den Unternehmen hier aber auch Vorteile gesehen, bspw. in der höheren Zeitersparnis aufgrund automatisierter Prozesse und den breiteren Kreis an Darlehensgebern, um dann auch bessere Konditionen erreichen zu können.

Inwiefern sich die aktuelle Corona-Pandemie auf die fiskalische Lage der Kommunen auswirkt, ist derzeit noch nicht umfänglich quantifizierbar. Dies ist in erster Linie von der Länge und Intensität des Pandemieverlaufs und der Lockerung der getroffenen restriktiven Maßnahmen abhängig. Negative Effekte werden vermutlich insbesondere aus dem Einbruch der Gewerbesteuereinnahmen und aus geringeren gemeindlichen Einkommensteuereinnahmen resultieren. Kommunale Spitzenverbände gehen derzeit von 12 Mrd. Euro an Steuerausfällen aus. Nutzungsgebühren für zahlreiche öffentliche Einrichtungen, wie bspw. für Theater oder Museen, entfallen durch den Shutdown oder minimieren sich aufgrund der eventuell darauffolgenden zögerlichen Nutzung der Bürger. Des Weiteren kann davon ausgegangen werden, dass die sozialen Leistungen künftig ansteigen werden, was in der Intensität insbesondere von der Entwicklung der Arbeitslosenzahlen abhängt (SGB II-Ausgaben). Hier erwarten die kommunalen Spitzenverbände bundesweit Mehrausgaben von etwa 2 Mrd. Euro. Die Phase der fiskalischen Entspannung, denen sich zahlreiche Kommunen in den letzten Jahren gegenübersehen, könnte damit vorbei sein.

## Quellenverzeichnis

Deutscher Städte- und Gemeindebund (2020), Rettungsschirm von Bund und Ländern für die Kommunen unverzichtbar, in [https://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Aktuelles/2020/Rettungsschirm%20von%20Bund%20und%20L%C3%A4ndern%20f%C3%BCr%20Kommunen%20unverzichtbar/Ma%C3%9Fnahmen\\_Corona\\_Rettungsschirm\\_04052020.pdf](https://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Aktuelles/2020/Rettungsschirm%20von%20Bund%20und%20L%C3%A4ndern%20f%C3%BCr%20Kommunen%20unverzichtbar/Ma%C3%9Fnahmen_Corona_Rettungsschirm_04052020.pdf)

Deutscher Städtetag (2020): Deutscher Städtetag fordert kommunalen Rettungsschirm – Corona-Krise führt bei Städten zu gravierenden Einnahmeverlusten, in: <http://www.staedte-tag.de/presse/statements/092109/index.html>.

Henneke, Hans-Günter (2020): Kommunen sind Stabilitätsanker in der Krise – Mindestausstattung ist unverzüglich zu gewährleisten, Deutscher Landkreistag, in: Der Landkreis 4/2020.

Hesse, Mario/Bender, Christian/Mengs, Christoph/Günther, Niklas (2020): Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die kommunalen Haushalte und Infrastrukturen, Prognostizierte Effekte und Handlungsempfehlungen, in: KOMKIS Report Nr. 07, Universität Leipzig.

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.

Krone, Elisabeth/Scheller, Henrik (2019): KfW-Kommunalpanel 2019, KfW Bankengruppe (Hrsg.), Frankfurt am Main.

Lenk, Thomas/Sydow, Julia/Kratzmann, Alexander (2020): Die Schuldenbremse wird weder gelockert noch außer Kraft gesetzt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung online, 31.03.2020.

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.

Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Starke, Tim (2019): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2018/2019, erstellt im Auftrag des Sächsischen Städte- und Gemeindetages, in: Sachsenlandkurier, 6/2019, Dresden.

Lenk, Thomas/Starke, Tim (2015): Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die öffentlichen Finanzen, in: Institut für öffentliche Finanzen und Public Management (Hrsg.): Arbeitspapier, Nr. 48, Leipzig.

Rottmann, Oliver/Lenk, Thomas (2009): Kommunales Zins- und Schuldenmanagement. Zinsen steuern, Verschuldung optimieren, Studie in Kooperation mit KFPD Salsa, Frankfurt/Main.

Statistisches Bundesamt (2019): Finanzen und Steuern – Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts 2018, Fachserie 14, Reihe 5, Wiesbaden.





Das KOWID – Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. an der Universität Leipzig ist ein interdisziplinärer Verbund von derzeit 17 Professuren und Instituten, der wissenschaftlich praxisorientiert zu Fragestellungen der Infrastrukturentwicklung, der Public Services und der öffentlichen Finanzen forscht. Die Professuren und Institute des Zentrums umgrenzen die Disziplinen Ökonomie, Jurisprudenz, Infrastrukturentwicklung, Politikwissenschaft, Gesundheitsökonomie, Pädagogik und Verwaltungswissenschaften.

Das Zentrum hat seinen Sitz in Leipzig und arbeitet seit 2009 deutschlandweit sowie zu europäischen Fragestellungen. Es verfügt über einen Praxisbeirat aus zahlreichen Institutionen. Inhaltliche Schwerpunktthemen bilden die Energiewirtschaft, Mobilität, Wohnungswirtschaft, Wasserver- und Abwasserentsorgung, öffentliche Finanzen, Verwaltung, Themen der Zusammenarbeit verschiedener Akteure (interkommunal und ÖPP), Smarte Infrastrukturen, Urbane Mobilität, Daseinsvorsorge, Wettbewerb etc. Besonders die Themen der Sektorenkopplung, der Vernetzung und Digitalisierung in der Infrastrukturentwicklung liegen im Forschungs- und Arbeitsfokus des Zentrums.

Dem Zentrum selbst ist ein intensiver Vernetzungsgedanke inhärent, sowohl wissenschaftlich als auch mit Blick auf die praxisorientierte Ausrichtung.

**Weitere Informationen:** [www.kowid.de](http://www.kowid.de)

## Der Deutsche Städte- und Gemeindebund



Wir vertreten die Interessen der deutschen Städte und Gemeinden. Auf Landes-, Bundes- und EU-Ebene geben wir den Kommunen eine starke Stimme. Wir greifen die Themen auf, die Bürgerinnen und Bürger vor Ort bewegen. Durch 17 Mitgliedsverbände sind 10.000 große, mittlere und kleinere Kommunen über uns organisiert und vernetzt. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund arbeitet parteiunabhängig und ohne staatliche Zuschüsse. Die Besetzung der Organe orientiert sich an dem Votum der Wähler bei den Kommunalwahlen.

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund arbeitet als:

**Kommunale Interessenvertretung:**

Durch kontinuierliche Kontaktpflege zu politischen Entscheidungsträgern auf Bundesebene und in der Europäischen Union und die gezielte Einbindung kommunalrelevanter Themen und Positionen in politische Entscheidungsprozesse.

**Kommunales Informationsnetzwerk:**

Durch Sensibilisierung und Mobilisierung von Politik und Öffentlichkeit für kommunalpolitische Interessen mittels Medienarbeit und Veranstaltungen.

**Kommunale Koordinierungsstelle:**

Für den permanenter Erfahrungs- und Informationsaustausch unter den siebzehn Mitgliedsverbänden.

**Kommunales Vertretungsorgan:**

Durch Repräsentation in zentralen Organisationen, die kommunalen Interessen dienen oder sie fördern.

**Weitere Informationen:** [www.dstgb.de](http://www.dstgb.de)

Mit über 9,5 Millionen Kundinnen und Kunden ist die ING die drittgrößte Bank in Deutschland. Kernprodukte für Privatkunden sind Girokonten, Baufinanzierungen, Spargelder, Verbraucherkredite und Wertpapiere. Bei der Kreditvergabe an kleine und mittelgroße Firmen arbeitet die ING mit der Online-Plattform Lendico zusammen und im Bereich Wholesale Banking bietet das Institut Bankdienstleistungen für große, international operierende Unternehmenskunden an: Neben klassischen Bankprodukten wie Corporate Lending und Transaction Services ist die ING im Firmenkundengeschäft ein weltweit führender Anbieter für strukturierte Projektfinanzierungen, die mit innovativen Kapitalmarktlösungen ergänzt werden.

Weitere Informationen: [www.ing.de](http://www.ing.de) und [www.ingwb.de](http://www.ingwb.de)

## komuno – Digitale Plattform für Kommunalkredite



komuno – die digitale Plattform für Kommunalkredite – bringt kommunale Haushalte und Darlehensgeber zusammen. Städte, Gemeinden und Zweckverbände platzieren ihre Kreditausschreibungen kostenfrei bei Finanzinstituten ihrer Wahl und teilnehmende Banken und Investoren geben rechtsverbindliche Angebote ab. Die webbasierte Plattform verfügt über zahlreiche Funktionen, die analoge Arbeitsschritte erleichtern – schnellere und verlässlichere Prozesse, Revisionsicherheit, oder zum Beispiel eine umfangreiche Abschluss- und Vertragsdokumentation auf Knopfdruck. komuno hat den Anspruch, die gesamte Wertschöpfungskette des Kommunalkredits sowie verwandter Produkte zu digitalisieren – unter anderem durch die dynamische Anbindung weiterer Software-Lösungen.

Die Plattform ist seit September 2018 am Markt aktiv, wird kontinuierlich erweitert und erfreut sich großer Beliebtheit. komuno ist ein Joint Venture der Helaba Digital GmbH & Co. KG und der Lucht Probst Associates GmbH.

Weitere Informationen: [www.komuno.de](http://www.komuno.de)

## S-Kompass von GiroSolution – Software für kommunales Schuldenmanagement



Die GiroSolution ist das Kompetenzzentrum für E-Government der Sparkassen-Finanzgruppe und stellt Kommunen, Behörden und kommunalnahen Unternehmen digitale Lösungen für die Umsetzung von Digitalisierung, Bürgerwünschen und Gesetzesvorgaben zur Verfügung. Über die Multi-Bezahlplattform GiroCheckout können die Kunden diverse Online-Bezahlverfahren, wie z. B. giropay, paydirekt, Kreditkarte oder Lastschrift in ihren Bürgerportalen integrieren, anbieten und abwickeln.

Mit S-Kompass bietet die GiroSolution eine Software zum kommunalen Portfoliomanagement an, die kommunale Institutionen bei der Steuerung und Planung von Darlehen und Derivaten unterstützt. Gleichzeitig haben Kommunen jederzeit einen Überblick über ihre Zins- und Tilgungszahlungen. Aktuell ist S-Kompass bereits bei mehr als 380 Kunden bundesweit im Einsatz. Seit 2013 wird die Software gemeinsam mit Kommunen entwickelt: Heute können Kämmergeien und Finanzabteilungen ihre Prozesse rund um das Schuldenmanagement mit S-Kompass optimieren und Entscheidungsgrundlagen stärken.

Weitere Informationen: [www.girosolution.de](http://www.girosolution.de) und [www.s-kompass.de](http://www.s-kompass.de)

## KOWID

Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft,  
Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V.  
Augustusplatz 10  
Neues Augusteum  
04109 Leipzig  
Telefon: 0341 973 358 0  
[www.kowid.de](http://www.kowid.de)

## Deutscher Städte- und Gemeindebund

Marienstrasse 6  
12207 Berlin (Lichterfelde)  
Telefon: 030 773 070  
[www.dstgb.de](http://www.dstgb.de)

## ING Deutschland

Hamburger Allee 1  
60486 Frankfurt am Main  
Telefon: 069 272 22 66710  
[www.ingwb.de](http://www.ingwb.de)

## komuno GmbH

Stresemannallee 30  
60596 Frankfurt am Main  
Telefon: 069 667 789 580  
[www.komuno.de](http://www.komuno.de)

## GiroSolution GmbH

### S-Kompass

Hauptstrasse 27 a  
88699 Frickingen  
Telefon: 07554 970 900 0  
[www.girosolution.de](http://www.girosolution.de)  
[www.s-kompass.de](http://www.s-kompass.de)