

Thomas Lenk, Tim Reichardt und Oliver Rottmann

# Interkommunale Zusammenarbeit im kommunalen Zins- und Schulden- management





# Inhalt

<b>Vorwort</b>	<b>2</b>
<b>Executive Summary</b>	<b>3</b>
<b>1. Institutioneller Rahmen</b>	<b>4</b>
<b>2. Kommunales Zins- und Schuldenmanagement</b>	<b>6</b>
2.1 Zielsetzungen	6
2.2 Kommunalkredite	6
2.3 Anleihen	7
2.4 Rating	7
2.5 Risikomanagement und Derivate	8
<b>3. Zielsetzungen und Ausgestaltungsmöglichkeiten interkommunaler Zusammenarbeit</b>	<b>9</b>
3.1 Definition und Begründung interkommunaler Zusammenarbeit	9
3.2 Ziele und Chancen	9
3.3 Mögliche Problemfelder	11
<b>4. Interkommunale Kooperationen im kommunalen Zins- und Schuldenmanagement</b>	<b>12</b>
4.1 Erstellung eines Kriterienkatalogs	12
4.2 Beurteilung der Eignung anhand des Kriterienkatalogs	12
4.3 Bestehende Kooperationen im KZSM	13
4.3.1 Darlehensgemeinschaft Rheinland-Pfalz	13
4.3.2 Kassenkreditmanagement im Landkreis Osterode	14
4.3.3 Kommunale Finanzagentur Mecklenburg-Vorpommern	14
4.3.4 Emissionszentrale Schweizer Gemeinden (ESG)	15
<b>5. Kommunalbefragung</b>	<b>16</b>
5.1 Erhebungsart und Fragebogendesign	16
5.2 Statistische Methoden	16
5.3 Teil A: Haushalts- und Finanzrahmen	17
5.3.1 Bilanzsumme und Schuldenstand	17
5.3.2 Herausforderungen für den Kommunalhaushalt	19
5.4 Teil B: Finanz- und Zinsmanagement	20
5.5 Teil C: Interkommunale Kooperation	23
<b>6. Zusammenfassung und Ausblick</b>	<b>28</b>
<b>Quellenangaben</b>	<b>30</b>
<b>Impressum</b>	<b>32</b>

# Vorwort



Michael Stölting

Das Finanz- und Zinsmanagement der Kommunen hat sich in den vergangenen Jahren stark gewandelt. Die Notwendigkeit zum aktiven Umgang mit Zinsbindungen und Darlehenspositionen sowie die Öffnung der kommunalen Finanzbereiche für Instrumente zum Zinsmanagement erfordern eine hohe Professionalität in den kommunalen Finanzbereichen. Insbesondere hat die Verschuldungssituation im öffentlichen Bereich dazu geführt, dass die Berücksichtigung von Liquiditäts- und Kontrahentenrisiken häufig gleichberechtigt neben die Zinsrisiken treten.

Als wichtiger Partner der Kommunen in Nordrhein-Westfalen und als engagierter Kommunalfinanzierer bietet die NRW.BANK das kommunale Finanz- und Zinsmanagement unter Wahrung der kommunalen Ziele an. Ähnlich einer „externen Stabsabteilung“ erhalten die Kommunen Zugriff auf professionelles Know-how und Analysemöglichkeiten, wahren jedoch ihre Eigenständigkeit, weil keine Verlagerung des Finanzmanagements nach außen stattfindet. Art und Umfang der Unterstützung können die Kämmerer selbst bestimmen. Ziel ist es, Möglichkeiten zur Bewertung von Produktangeboten zu erhöhen und eine laufende Qualitäts- und Risikokontrolle zu sichern.

Zudem eignet sich das kommunale Finanz- und Zinsmanagement nach unserer Einschätzung als Thema für eine interkommunale Zusammenarbeit. Dabei geht es im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit zwar auch, aber nicht in erster Linie um Konditionenvorteile bei gemeinsamen

Kreditaufnahmen. Wichtiger sind ein höherer Grad von Professionalisierung und mögliche Kostensenkungen durch die Bündelung von Aktivitäten und die damit einhergehende Prozessoptimierung, wie dies auch vom Städte- und Gemeindebund gesehen wird. In jedem Fall ist der Hinweis wichtig, dass es nicht darum geht, den Finanzverantwortlichen in den beteiligten Städten Aufgaben zu entziehen, sondern vielmehr darum, Vorteile durch die gemeinsame Arbeit an dem Thema zu erreichen.

Vor diesem Hintergrund bedanke ich mich ganz herzlich für die gute Zusammenarbeit bei der Erstellung der Studie und wünsche den Lesern einige Anregungen für interkommunale Projekte.

Michael Stölting  
Mitglied des Vorstands der NRW.BANK

Düsseldorf, im April 2012

# Executive Summary

Die kommunale Schuldensituation ist persistent angespannt. Aufgrund der Verschuldungssituation der Kommunen und einiger aktueller Entwicklungen, wie der Einführung der Doppik und der Zunahme der Kredite zur Liquiditätssicherung, gewinnt das kommunale Zins- und Schuldenmanagement zunehmend an Bedeutung, da sich auf diesem Gebiet vielerlei Möglichkeiten bieten, Einsparungen zu erzielen und Prozesse effizienter zu gestalten.

Ein Weg, diese Potenziale nutzbar zu machen, ist die interkommunale Kooperation, wie sie in anderen kommunalen Aufgabenbereichen bereits vielfältig und erfolgreich genutzt wird. Ein Blick in die Praxis zeigt jedoch, dass diese Möglichkeit in Deutschland bisher kaum Anwendung findet.

Die Ergebnisse einer Befragung von 124 Kommunen lässt die Gründe für diese Diskrepanz erahnen. So besteht ein großer Informationsbedarf über die Möglichkeiten und rechtlichen Grundlagen von interkommunaler Zusammenarbeit im Zins- und Schuldenmanagement. Zudem scheinen die Kommunen die von ihnen getroffenen Maßnahmen überzubewerten und verfolgen nach wie vor ein einzelkreditorientiertes Schuldenmanagement. Die Bereitstellung einer zentralen Infrastruktur zur Initiierung und Unterstützung von kommunalen Kooperationen wäre geeignet und notwendig, um die dargestellten Chancen, die eine Zusammenarbeit im Schuldenmanagement bietet, nutzen zu können.

Es ist hier Aufgabe von übergeordneten Gebietskörperschaften und Wissenschaft, die notwendigen Informationen zusammenzutragen und dann auch in der Praxis anzuwenden. Beispiele, wie dies geschehen kann, sind in Deutschland und dem europäischen Ausland bereits zu finden.



**KOMPETENZZENTRUM**  
Öffentliche Wirtschaft und Daseinsvorsorge

Prof. Dr. Thomas Lenk  
Msc. Tim Reichardt  
Dr. Oliver Rottmann

Leipzig, im April 2012



Thomas Lenk



Tim Reichardt



Oliver Rottmann

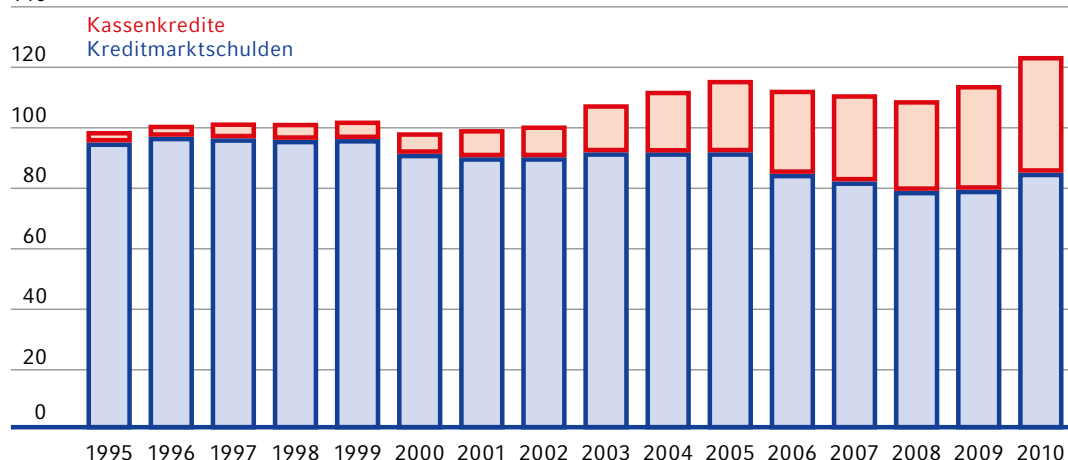
# 1. Institutioneller Rahmen

Das kommunale Schuldenmanagement bildet – neben Einnahmesteigerung, Ausgabenkürzung, Aufgabenkritik oder Gesellschafterstrukturveränderung im „Konzern Kommune“ – ein Element, auf die (hohe) Verschuldungssituation zu reagieren. Während bis Ende der 1990er Jahre der Zugang zu Krediten für Kommunen unproblematisch war und Kämmerer vor allem auf langfristige Kredite mit einer festen Zinsvereinbarung setzten, lassen aktuelle Entwicklungen ein aktives Zins- und Schuldenmanagement für viele Kommunen zum integralen Bestandteil der kommunalen Verwaltung werden. Wurden früher höhere Zinssätze im Tausch gegen langfristige Kredite und Planungssicherheit in Kauf genommen<sup>1</sup>, erhöht ein zunehmendes Kreditvolumen heute das Zinsrisiko merklich. Die klassische einzelfallbezogene Kreditaufnahme liefert häufig nicht mehr die besten Konditionen für die Kommunen. Zunehmende Komplexität der Finanzierungsmöglichkeiten und die Entstehung neuer Instrumente im Zinsmanagement (beispielsweise Derivate) erfordern zudem ein höheres Know-how der Mitarbeiter.

Das kommunale Haushaltsrecht aller Länder sieht vor, dass Kommunen alle Ausgaben einer Periode grundsätzlich aus ihren laufenden Einnahmen zu finanzieren haben.<sup>2</sup> Kredite darf eine Kommune nur dann aufnehmen, wenn „eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzumutbar wäre“.<sup>3</sup> Zudem dürfen Kredite nur im Finanzhaushalt und zum Zwecke der Umschuldung sowie für Investitionen und Maßnahmen der Investitionsförderung aufgenommen werden.<sup>4</sup> Wie in Abbildung 1 zu erkennen ist, ist die Höhe dieser Kreditmarktschulden in den letzten Jahren jedoch relativ konstant geblieben und war zeitweise sogar rückläufig. Trotzdem ist die absolute Höhe der Verschuldung der Gemeinden angestiegen. Dies liegt in der starken Zunahme der Kassenkredite/Kredite zur Liquiditätssicherung begründet. Die Verzinsung dieser Kredite erfolgt in der Regel variabel. Aus diesem Grund unterliegt der Kassenkredit einem hohen Zinsänderungsrisiko.<sup>5</sup> Der Zinssatz für Hauptrefinanzierungsgeschäfte der Europäischen Zentralbank (EZB) liegt derzeit mit 1 % auf einem der niedrigsten Werte seit

**Abbildung 1:**  
**Entwicklung der Kreditmarktschulden und Kassenkredite innerhalb der Kommunen**

in Mrd Euro  
140



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des STATISTISCHEN BUNDESAMTES.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Vgl. Hopfe/Kummerow/Lobers (2011), S. 375.

<sup>2</sup> Vgl. Penk (2004), S. 125.

<sup>3</sup> Vgl. z. B. SächsGemO § 73 Abs. 4.

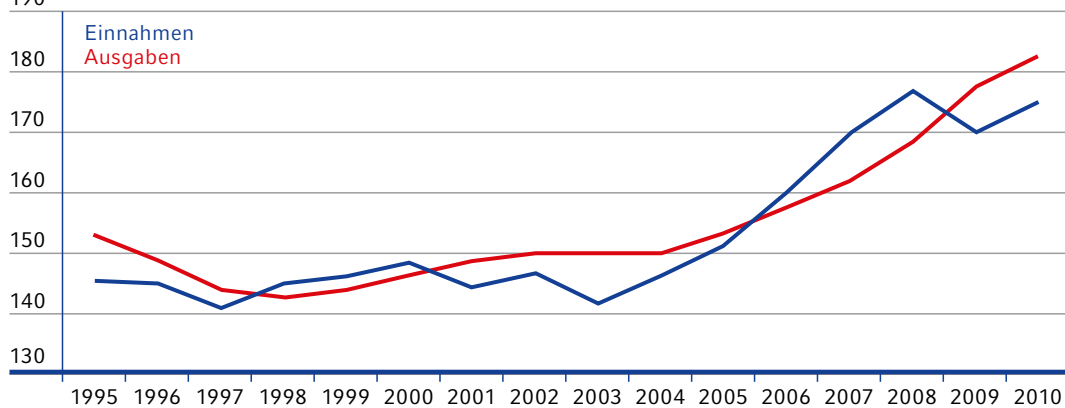
<sup>4</sup> SächsGemO § 82 Abs. 1.

<sup>5</sup> Vgl. Lenk/Rottmann (2007), S. 16.

<sup>6</sup> Statistisches Bundesamt (2011a), abgerufen am 26.8.2011.

**Abbildung 2:**  
**Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der Kommunen**

in Mrd Euro  
190



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des STATISTISCHEN BUNDESAMTES.<sup>7</sup>

Bestehen der EZB. Kommt es zu einer wirtschaftlichen Entspannung, wird dieser Zins ansteigen, was auch zu steigenden Zinsen für die Kassenkredite führen würde. In einer Umfrage von BIRKHOLZ gaben sogar 20,7 % der Kommunen an, ihren gesamten Kassenkreditbedarf in Form von Überziehungskrediten aufzunehmen.

Wird die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der Kommunen für die Jahre 1995 bis 2010 (Abbildung 2) betrachtet, so ist festzustellen, dass die Einnahmen wieder unter den Ausgaben liegen.

Durch die Einführung der Doppik bzw. der erweiterten Kameralistik nimmt die Bedeutung eines aktiv verwalteten Schuldenportfolios weiter zu. In der Bilanz werden künftig nicht mehr nur die Zahlungsströme, sondern auch der Zinsaufwand als Teil der Gewinn- und Verlustrechnung erfasst. Eine Belastung des kommunalen Haushalts durch einen Mangel an Nutzung verschiedener Finanzierungsmöglichkeiten wird somit nicht nur der Kämmerei selbst, sondern auch Außenstehenden offengelegt.

Neben den grundsätzlichen Forderungen zur sparsamen Haushaltsführung erfordern diese aktuellen Entwicklungen einen immer stärker werdenden Fokus auf das kommunale Finanz- und Schuldenmanagement. Viele Kommunen sind jedoch zu klein oder bereits zu hoch verschuldet, um alle sich hier bietenden Potenziale aus eigener Kraft auszuschöpfen. Eine bisher in Deutschland im kommunalen Bereich stark vernachlässigte Lösungsoption sind dabei interkommunale Kooperationen (IKZ). Während Kooperationen im kommunalen Zins- und Schuldenmanagement (KZSM) natürlich für Kommunen jeder Größe oder Verschuldungslage geeignet sind, um ihr Zins- und Schuldenmanagement zu optimieren, können sie für einige Kommunen die einzige Möglichkeit bieten, die möglichen Vorteile einer aktiven Zins- und Schuldenverwaltung zu realisieren.

Das Ziel der Studie liegt darin, die interkommunale Kooperation auf eine Anwendung im kommunalen Zins- und Schuldenmanagement zu prüfen. Die Studie wurde in Kooperation mit der NRW.BANK durchgeführt.

<sup>7</sup> Statistisches Bundesamt (2011b), abgerufen am 16. 8. 2011.

## 2. Kommunales Zins- und Schuldenmanagement

### 2.1 Zielsetzungen

Der Begriff des aktiven Schuldenmanagements wird in dieser Studie synonym zum Begriff des aktiven Debt Managements nach BIRKHOLZ verwendet. Dabei wird nicht auf die Bestimmung der absoluten Höhe der Verschuldung abgestellt, sondern vielmehr auf deren Struktur. Darin inbegriffen sind das anzustrebende Verfahren der Schuldenaufnahme, die entsprechenden Zeitpunkte und Fristen sowie die Gestaltung der Konditionen. Ebenfalls Teil des aktiven Schuldenmanagements ist eine Risikosteuerung in Form von Derivaten (vor allem Zinsderivate).<sup>8</sup> Dem gegenüber steht die Schuldenniveaupolitik<sup>9</sup>, welche die Höhe der Ausgaben und damit auch die Höhe der Verschuldung festlegt, jedoch nicht Teil der hier vorgenommenen Betrachtungen sein soll.

Als Ziele eines kommunalen Schuldenmanagements lassen sich Kreditkostenminimierung, Risikoreduzierung sowie Liquiditätssicherung nennen. Diese Ziele stehen dabei in ständiger Interdependenz.<sup>10</sup> Zur Erreichung dieser Ziele stehen den Akteuren verschiedene Methoden und Instrumente zur Verfügung, von denen im Folgenden einige vorgestellt werden sollen.

### 2.2 Kommunalkredite

Laut REHM/THOLEN ist der Kommunalkredit bzw. das Schuldscheindarlehen „die Finanzierungsform mit Schlüsselcharakter“.<sup>11</sup>

Doch trotz der großen Verbreitung des Kommunalkredits bietet dieser für die Schuldenmanager der Kommune immer noch Möglichkeiten zur Optimierung. Das Ziel der Kreditkostenminimierung gebietet einen Angebotsvergleich, um tatsächlich das günstigste Kreditangebot zu erhalten. In einer Umfrage ermittelte BIRKHOLZ, dass ein großer Teil der Kommunen vor der Kreditaufnahme nur einige wenige Angebote verschiedener Banken einholt oder sich sogar ausschließlich auf die Hausbank bezieht. Eine europaweite Angebotseinholung erfolgt sogar nur bei 1,4 % der Kommunen.<sup>12</sup> GRUNWALD führt als Beispiel die Stadt Salzgitter an, welche durch eine umfangreiche Angebotseinholung häufig Kreditmargen besser als den jeweiligen Euribor einholen konnte.<sup>13</sup> Allerdings geht der Trend der letzten Jahre klar zu einer breiteren Angebotseinholung, welche in vielen Bundesländern bereits von den meisten Kommunen praktiziert wird. Zudem hat die Finanzmarktkrise ihre Spuren auch im Kommunalgeschäft der Banken hinterlassen, sodass sich die Margen teilweise stark verschoben haben.

Der klassische Kommunalkredit dürfte in den nächsten Jahren jedoch deutlich bisher ungekannten Gefahren ausgesetzt sein. Eine geringere Zahl von Anbietern im Bereich der langfristigen Kredite, die Erfahrungen der Banken mit der Staatsschuldenkrise und die drohenden Änderungen durch Basel III sind hier als Gründe zu nennen. Darüber hinaus warnt „DER NEUE KÄMMERER“ vor einer möglichen Kreditklemme in der Zukunft, sofern „das ungebremste Wachstum der Kassenkredite“ nicht gestoppt wird. Die Diskussionen über „interne Ratings und risikogewichtete Kreditlimitierungen von Seiten der Banken“ gehen in die gleiche Richtung.<sup>14</sup>

<sup>8</sup> Vgl. Birkholz (2008), S. 33 f.

<sup>9</sup> Vgl. Pampel (1993), S. 10.

<sup>10</sup> In Anlehnung an Rottmann/Lenk (2009), S. 18.

<sup>11</sup> Rehm/Tholen (2008), S. 119.

<sup>12</sup> Vgl. Birkholz (2006), S. 15.

<sup>13</sup> Vgl. Grunwald (2007), S. 68.

<sup>14</sup> Elbers/Krebs (2011), S. 5–1.



### 2.3 Anleihen

Ein weiteres Mittel zur Verschuldung stellen Anleihen dar. Hierbei wird der Kapitalmarkt genutzt, um Teilschuldverschreibungen zu emittieren, welche zu einem bestimmten Zeitpunkt beglichen werden müssen und regelmäßige Zinszahlungen auslösen.<sup>15</sup> Die Nutzung dieser Form der Verschuldung ist auf kommunaler Ebene jedoch wenig verbreitet und wird allenfalls bei großen Kommunen angetroffen.<sup>16</sup> So geben 92 % der von BIRKHOLZ befragten Kommunen an, bisher noch keine Anleihen emittiert zu haben, 98 % argumentieren, dies auch künftig nicht tun zu wollen.<sup>17</sup> Der Grund hierfür sind vor allem die hohen Kosten, die bei der Emission entstehen. So müssen in der Regel hohe Provisionen an die Banken gezahlt und umfangreiche Verkaufsprospekte gedruckt werden. Um diese Kosten auszugleichen, müsste das Emissionsvolumen ausreichend groß sein bzw. eine regelmäßige Anleiheemission erfolgen.<sup>18</sup>

Die Begebung einer Anleihe erhöht jedoch den potenziellen Investorenkreis. Die mit einer Anleihe verbundenen Öffentlichkeitseffekte können zum Erreichen günstigerer Konditionen genutzt werden. So kann der anvisierte Adressatenkreis aus den Einwohnern einer Kommune bestehen, deren Motivation beim Zeichnen der Anleihe nicht nur durch Rendite getrieben ist. Es folgt zudem eine stärkere Identifikation mit der emittierenden Kommune.<sup>19</sup> Auch die Förderung und Bewerbung konkreter Projekte kann durch die Emission einer Anleihe betrieben werden. So emittierte die Stadt Hannover im Jahr 1996 eine Schmuckanleihe in Höhe von 150 Mio DM für Privat Anleger, um die EXPO zu finanzieren.<sup>20</sup>

### 2.4 Rating

Das Ergebnis eines Ratings ist die Beurteilung der Bonität des Schuldners durch standardisierte Kennziffern. Auf der Basis dieser Kennziffer werden sich die Kreditkonditionen, welche dem Kreditnehmer angeboten werden, unterscheiden.<sup>21</sup>

Der Sinn eines Ratings für Kommunen ist in der Literatur stark umstritten. Dabei geht es insbesondere darum, ob das Land bei Zahlungsschwierigkeiten der Kommune haftet.<sup>22</sup> Sollte dies der Fall sein, wäre ein Rating für die einzelne Kommune überflüssig, da automatisch die Bonität der höheren Instanzen, Länder bzw. Bund, Gültigkeit hätte.<sup>23</sup> Durch die aktuelle Diskussion über die hohe Staatsverschuldung einiger europäischer Länder und die bereits angesprochenen Regelungen von Basel III kann die Bedeutung eines kommunalen Ratings jedoch bald stark gewinnen. So kann es passieren, dass es hoch verschuldete Kommunen künftig schwerer haben, an frisches Kapital zu kommen. Ein Rating kann hier insbesondere für Kommunen mit soliden Grundlagen die Kreditaufnahme erleichtern. Auch eine Liquiditätsbeschaffung im Ausland kann ein Rating für eine Kommune notwendig werden lassen.

Allerdings sind insbesondere bei einem externen Rating auch die entstehenden Kosten zu beachten. So kostet ein Rating im Privatsektor zwischen 10.000 € und 60.000 €. <sup>24</sup> Zu diesem Aufwand kommen auch noch Verwaltungskosten durch die nötige Informationsbereitstellung hinzu. Außerdem muss ein Rating regelmäßig überprüft und erneuert werden, was zu revolvierenden Kosten führt. Der Entscheidung für oder gegen ein Rating muss neben potenziellen Ersparnissen oder Prestigeeffekten auch der damit verbundene Aufwand gegenübergestellt werden.

Außerhalb von Deutschland ist es durchaus üblich, dass sich Gebietskörperschaften jeder Ebene einer Ratingprozedur unterziehen. So hat die Ratingagentur STANDARD & POOR'S nach eigenen Aussagen bereits in 34 Ländern die Kreditwürdigkeit von Regionen und Kommunen bewertet.<sup>25</sup>

<sup>15</sup> Basierend auf Rottmann/Lenk (2009), S. 24.

<sup>16</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2011a), Punkt 2.1, abgerufen am 26.8.2011.

<sup>17</sup> Vgl. Birkholz (2006), S. 19.

<sup>18</sup> Basierend auf Schwarting (2007), S. 45 f.

<sup>19</sup> Vgl. Rehm/Tholen (2008), S. 124–125.

<sup>20</sup> Vgl. Hansmann/Bitsch/Valtis (2011), S. S–01.

<sup>21</sup> Vgl. Budäus (2006), S. 167–168.

<sup>22</sup> Für eine ausführliche Diskussion der Ausfallhaftung seitens der Länder siehe Nierhaus/Gebhardt (1999).

<sup>23</sup> So entsteht nach Basel II ein Zahlungsausfall bereits dann, wenn sich die Rückzahlung eines Darlehens um mehr als 90 Tage verzögert.

<sup>24</sup> Basierend auf Birkholz (2008), S. 65.

<sup>25</sup> Vgl. Standard & Poor's (2005), S. 3

## 2.5 Risikomanagement und Derivate

LENK/ROTTMANN unterscheiden bei den Risiken, denen eine Kommune im Schuldenmanagement gegenübersteht, zwischen Zins- und Prolongationsrisiken. Die Vielzahl der von den Kommunen abgeschlossenen Kredite besitzt eine langfristige Zinsbindung von über fünf Jahren. Sollten innerhalb dieser Zeit die Zinsen fallen, besteht das Risiko, dauerhaft deutlich zu hohe Zinsen zu zahlen. Das Prolongationsrisiko stellt auf den Zeitpunkt ab, zu dem diese Kredite ablaufen. Geschieht dies zu eng beieinander liegenden Terminen, kann es zu „einer sprunghaften Verteuerung des Schuldenportfolios“<sup>26</sup> kommen, wenn der Zins zu diesem Zeitpunkt höher ist als zum Zeitpunkt der Kreditaufnahme.<sup>27</sup>

Während sich das Prolongationsrisiko relativ einfach über eine Diversifizierung der Auslaufzeitpunkte der Festzinskredite minimieren lässt, braucht es für die Verringerung von Zinsrisiken komplexere Maßnahmen. Der Vorteil bei einem Einsatz von Derivaten liegt darin, dass diese die zugrunde liegenden Positionen nicht beeinflussen. Eine simple Umschichtung der bereits bestehenden Kreditpositionen würde neben hohen Transaktionskosten auch eine ständige Veränderung des Kreditportfolios bedeuten. Die Verwendung von Derivaten ermöglicht eine „Trennung von Liquiditäts- und Zinsrisiko“<sup>28</sup> und damit deren getrennte Steuerung im Schuldenmanagement.<sup>29</sup> Der Einsatz solcher Instrumente ist für Kommunen rechtlich jedoch nur möglich, wenn sie der Absicherung eines Grundgeschäfts und nicht lediglich spekulativen Zwecken dienen.<sup>30</sup>

In einer Umfrage von BIRKHOLZ aus dem Jahr 2005 gaben 37 % der befragten Kommunen an, derivative Instrumente zu nutzen. Die bevorzugten Derivateklassen sind dabei Swaps, Caps und Zinsoptionen.<sup>31</sup>

Die vorgestellten Instrumente und Ansätze sind nur ein Teil der Möglichkeiten, die sich einer Kommune in einem aktiven Zins- und Schuldenmanagement bieten. Insbesondere im Risikomanagement zeigt sich jedoch eine Komplexität, die das Know-how und die Kapazität vieler Kommunen übersteigen kann.<sup>32</sup> Ein Verharren im eher passiven Verwalten der Verschuldung wäre jedoch nicht der richtige Schritt. Neben der Möglichkeit der Auslagerung bestimmter Prozesse an einen Finanzdienstleister bietet sich den Kommunen auch die Möglichkeit der interkommunalen Kooperation. Diese Möglichkeit soll im folgenden Abschnitt betrachtet werden.

<sup>26</sup> Lenk/Rottmann (2007), S. 16.

<sup>27</sup> Vgl. Lenk/Rottmann (2007), S. 16.

<sup>28</sup> Rehm/Tholen (2008), S. 159.

<sup>29</sup> Vgl. Rehm/Tholen (2008), S. 159.

<sup>30</sup> Vgl. Rottmann/Lenk (2009), S. 31.

<sup>31</sup> Vgl. Birkholz (2006), S. 20–23.

<sup>32</sup> So haben viele Kommunen negative Erfahrungen mit strukturierten Derivaten gemacht.

# 3. Zielsetzungen und Ausgestaltungsmöglichkeiten interkommunaler Zusammenarbeit

## 3.1 Definition und Begründung interkommunaler Zusammenarbeit

Eine einheitliche Definition des Begriffs der interkommunalen Zusammenarbeit ist in Literatur und Praxis bisher nicht vorhanden. Die Ansätze zur Erklärung und Definition sind bisher genauso vielfältig wie die in der Praxis zu beobachtenden Kooperationsformen.

HESSE/GÖTZ verstehen unter interkommunaler Kooperation beispielsweise „das willentliche Zusammenwirken von Rechtspersonen [...], von denen wenigstens zwei Einheiten kommunale Körperschaften darstellen“.<sup>33</sup> Die Kooperationen geschehen dabei auf freiwilliger Basis und kommen durch den eigenen Antrieb der Gemeinden zustande.<sup>34</sup>

Nicht zum Feld der interkommunalen Kooperation gehören reine externe Effekte, die nicht durch politische Entscheidungen entstanden sind. So ist beispielsweise die Einrichtung einer Schule in einer Gemeinde, von der auch andere Gemeinden profitieren, keine interkommunale Kooperation, solange keine Ausgleichszahlungen zwischen den Gemeinden stattfinden. Laut STEINER kann von Kooperation „nur gesprochen werden, wenn eine Gemeinde aktiv ordnend oder leistend eingreift und damit mindestens mittelbar eine öffentliche Aufgabe erfüllt. Passives Betroffensein von einem Sachverhalt reicht nicht aus“.<sup>35</sup> Er schlägt folgende Definition für IKZ vor: „die Erfüllung einer öffentlichen Gemeindefrage durch eine einzelne Gemeinde, gemeinsam durch mehrere Gemeinden oder durch eine dritte juristische Person, wobei die Aufgabenerfüllung mindestens zwei Gemeinden gleichzeitig dient und sich die beteiligten Gemeinden direkt („leistend“) oder indirekt („ordnend“) daran beteiligen“.<sup>36</sup>

Die Kooperation zwischen Gemeinden kann als horizontale Kooperation verstanden werden, während bei einer Kooperation zwischen Gebietskörperschaften verschiedener Ebenen von einer vertikalen Kooperation gesprochen wird. Am bedeutendsten<sup>37</sup> – und im Rahmen dieser Arbeit betrachtet – ist jedoch die horizontale Kooperation.<sup>38</sup>

Zusammenfassend wird in dieser Arbeit die Definition von LUMMERSTORFER verwendet, welche besagt, dass „interkommunale Kooperation eine freiwillige, auf gemeinsamen Zielen basierende, eine oder mehrere kommunale Leistungen umfassende, durch Koordination entstehende, formelle oder informelle Zusammenarbeit zwischen mindestens zwei Kommunen“<sup>39</sup> ist. Dabei ist es unwesentlich, ob die Leistung von beiden Kommunen, nur einem Teil der beteiligten Kommunen oder in Form einer eigenständigen juristischen Person erbracht wird. Die Kommunen selbst behalten stets ihre Selbstständigkeit.<sup>40</sup>

## 3.2 Ziele und Chancen

Das Ziel einer interkommunalen Kooperation ist eine Verbesserung der Situation im jeweiligen Bereich der Kooperation für alle beteiligten Kommunen (sogenannte Win-win-Situation).<sup>41</sup> Dabei ist die Intention der kooperierenden Kommunen, „durch die Bündelung von Kräften und Kompetenzen handlungsfähiger [zu] werden“.<sup>42</sup> Hier steht das Erreichen von Synergieeffekten zumeist im Mittelpunkt der Kooperationsbemühungen. In der Betriebswirtschaft wird unter Synergieeffekten verstanden, dass der Wert der „gemeinsamen Nutzung zweier Aktivitäten bzw. Ressourcen größer ist als die Summe der einzelnen Marktwerte bei einer separaten Nutzung“.<sup>43</sup>

<sup>33</sup> Hesse/Götz (2006), S. 11.

<sup>34</sup> Vgl. Hesse/Götz (2006), S. 11.

<sup>35</sup> Steiner (2002), S. 89.

<sup>36</sup> Steiner (2002), S. 90.

<sup>37</sup> Vgl. Hesse/Götz (2006), S. 38.

<sup>38</sup> Kreise betrachten sich ebenfalls teilweise als satzungsmäßig verfasste IKZ.

<sup>39</sup> Lummerstorfer (2006), S. 55.

<sup>40</sup> Vgl. Lummerstorfer (2006), S. 55.

<sup>41</sup> Vgl. Lummerstorfer (2006), S. 66.

<sup>42</sup> Schneider (2005), S. 1.

<sup>43</sup> Kräkel (2006), S. 5564.

Die Vorteile für die kooperierenden Gemeinden lassen sich nach LUMMERSTORFER in drei Gruppen einteilen. Diese sind: Leistungsverbesserung, Kostenersparnis und weitere Kooperationsmotive.<sup>44</sup>

Eine Leistungsverbesserung durch IKZ kann auf verschiedenen Wegen erfolgen. So können Leistungen angeboten werden, deren einzelgemeindliche Erstellung nicht gewährleistet werden kann. Insbesondere kleineren Kommunen eröffnen sich hier Möglichkeiten, die ihnen aufgrund ihrer geringeren finanziellen Leistungskraft sonst verwehrt blieben.<sup>45</sup> So haben HOLLBACH-GRÖMIG ET AL. herausgefunden, dass eine der Hauptursachen für die Entstehung von Kooperationen die Erkenntnis ist, dass eine Aufgabe allein nicht gemeistert werden kann.<sup>46</sup> Bezogen auf das kommunale Zins- und Schuldenmanagement kann hier beispielsweise ein umfassenderer Angebotsvergleich verschiedener Kreditinstitute genannt werden. Wird der hohe Fixkostenanteil betrachtet, der bei einer Ausgabe von Anleihen entsteht (so z. B. der Ausgabeaufschlag und der Druck von Prospekten)<sup>47</sup>, so kann bei ausreichender Anzahl kooperierender Kommunen auch diese Art der Verschuldung für kleinere Kommunen interessant werden.

Weiterhin kann eine Leistungsverbesserung durch die Übertragung von Know-how zwischen den kooperierenden Gemeinden entstehen. Die Übertragung von Wissen und Erfahrungen kann dabei explizit Ziel der Kooperation sein, indem beispielsweise aktiver Erfahrungsaustausch betrieben wird, oder implizit im Rahmen der konkreten Kooperationsbemühungen erfolgen.

Außerdem ermöglicht eine Zusammenarbeit, bestehende Prozesse effizienter und in besserer Qualität durchzuführen, indem hochwertigere technische Lösungen angeschafft werden. So könnten mehrere Kommunen gemeinsam ein Rechenzentrum betreiben und leistungsstärkere Software erwerben bzw. selbst erstellen. Auch hier würden Kosten auf mehrere Gemeinden verteilt.

Eine Kostenersparnis kann zum einen durch bessere Auslastung bestehender Ressourcen erfolgen. So werden häufig Mitarbeiter beschäftigt, die sich auf unterschiedlichsten Themenfeldern bewegen, da sie auf ihrem eigentlichen Spezialgebiet nicht komplett ausgelastet sind. Dies führt zu Ineffizienzen und damit zu hohen Kosten. Eine kommunale Zusammenarbeit ermöglicht es, bestehende Ressourcen effizienter auszunutzen.<sup>48</sup> So kann sich beispielsweise ein Mitarbeiter mit dem Kreditangebotsvergleich für mehrere Gemeinden beschäftigen, während ein Mitarbeiter der Partnerkommune das Risikomanagement betreut.

Zudem können kommunenübergreifende Redundanzen vermieden werden. BIRKHOLZ nennt als Beispiel die gemeinsame Erstellung von Risikoricthlinien und Dienstanweisungen, um Redundanzen zu vermeiden.<sup>49</sup>

<sup>44</sup> Vgl. Lummerstorfer (2006), S. 68.

<sup>45</sup> Vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund (2005), S. 3.

<sup>46</sup> Vgl. Hollbach-Grömig et al. (2005), S. 27.

<sup>47</sup> Vgl. Schwarting (2007), S. 45 f.

<sup>48</sup> Vgl. Lummerstorfer (2006), S. 71 f.

<sup>49</sup> In Anlehnung an Birkholz (2008), S. 209.

Zwei weitere mögliche Nebeneffekte der interkommunalen Kooperation sind die Erhöhung des Zusammengehörigkeitsgefühls zwischen den Kommunen und eine stärkere Identifikation der Bewohner mit der gesamten Region. IKZ führen weg von einem Konkurrenzdenken und hin zu einem gemeinschaftlichen Auftreten. Häufig dienen erste Kooperationsbemühungen auch als eine Art Initiator für tiefere Zusammenarbeit. Das gemeinsame Auftreten und die Verminderung der Konkurrenz stärken wiederum die Verhandlungsposition der Gemeinden.<sup>50</sup>

### 3.3 Mögliche Problemfelder

Neben diesen Vorteilen der IKZ lassen sich jedoch auch zahlreiche Problemfelder identifizieren, die in die Betrachtung einzubeziehen sind.

So gibt beispielsweise der DEUTSCHE STÄDTE- UND GEMEINDEBUND zu bedenken, „dass die Überlassung von Aufgaben an andere Kommunen immer die Gefahr des Verlusts an Steuerung und Kontrolle der demokratisch legitimierten Organe der ‚abgebenden‘ Gemeinde in sich birgt“.<sup>51</sup> Insbesondere im Bereich des Risikomanagements ist es bedeutsam, dass die Kommune weiterhin selbst einen Überblick behält.

Zudem werden die gewünschten Effekte bei Kooperationen in der Regel nicht sofort sichtbar, da die Kooperationen auf eine längere Dauer angelegt sind. Hier besteht nun die Gefahr, dass ein verändertes politisches Umfeld gerade angelaufene Kooperationen in Frage stellt und somit potenzielle Erfolge zunichtemacht, während bereits realisierte Kosten weiterhin bestehen bleiben.<sup>52</sup>

Auch Vorbehalte innerhalb der Gemeindeverwaltung selbst sorgen dafür, dass eigentlich sinnvolle Kooperationsmöglichkeiten nicht genutzt werden.

Auch wenn mögliche Widerstände in Verwaltung und Bevölkerung nicht vorhanden oder bereits überwunden sind, kann eine Kooperation schon an der benötigten Kooperationskompetenz<sup>53</sup> bzw. einer unklaren rechtlichen Ausgestaltung scheitern.<sup>54</sup>

<sup>50</sup> Vgl. Lummerstorfer (2006), S. 74–76.

<sup>51</sup> Deutscher Städte- und Gemeindebund (2005), S. 3.

<sup>52</sup> Vgl. Schneider (2005), S. 2 f.

<sup>53</sup> Vgl. Lummerstorfer (2006), S. 78.

<sup>54</sup> Vgl. z. B. Deutscher Städte- und Gemeindebund (2005), S. 4.

## 4. Interkommunale Kooperationen im kommunalen Zins- und Schuldenmanagement

### 4.1 Erstellung eines Kriterienkatalogs

Laut einer Umfrage von BIRKHOLZ betreibt ein Großteil der Kommunen das kommunale Zins- und Schuldenmanagement nach wie vor in Eigenregie.<sup>55</sup> Zwar bietet diese Variante die Vorteile der vollständigen Kontrolle und das Einsparen von Honoraren für Berater oder sonstige Dienstleistungen, jedoch sind oftmals nicht ausreichend Fachkräfte beschäftigt, die das KZSM in gebotener Qualität betreuen können. Neben ausreichendem Know-how fehlen zudem die IT-Systeme, die die komplexen Aufgaben des Schulden- und Risikomanagements unterstützen.<sup>56</sup>

Den beiden Polen der Eigenerstellung und der Auslagerung an externe Finanzdienstleister steht nun noch die interkommunale Zusammenarbeit gegenüber. Zur Beurteilung, ob ein bestimmtes Aufgabenfeld für interkommunale Zusammenarbeit geeignet ist, schlägt LUMMERSTORFER folgende Kriterien vor<sup>57</sup>:

- Spezifität der Ressourcen
- Grad der Unsicherheit
- Häufigkeit der Transaktionswiederholung
- Strategische Relevanz der Aufgabe
- Synergiepotenziale
- Unterscheidung in Front-/Backoffice-Aufgaben

### 4.2 Beurteilung der Eignung anhand des Kriterienkatalogs

Während die Standortspezifität für das KZSM eher als gering bezeichnet werden kann, da Investitionen nicht ortsabhängig sind, können Sach- und Humankapitalspezifität deutlich höher ausfallen. Die Spezifität der benötigten Gebäude und technischen Geräte ist als eher gering einzustufen. Soll jedoch eine auf das

Zins- und Schuldenmanagement zugeschnittene Software genutzt werden, kann diese bereits eine mittlere bis hohe Spezifität aufweisen, da eine Verwendung in anderen Teilen der Verwaltung nicht möglich ist. Der Fakt, dass die Software möglicherweise von anderen Kommunen oder gar privaten Unternehmen genutzt werden kann, mindert den Spezifitätsgrad jedoch. Ähnliches gilt für den Bereich der Humankapitalspezifität. Allgemeine wirtschaftswissenschaftliche Kenntnisse sind in nahezu jedem Bereich der Verwaltung nützlich, während finanzwirtschaftliches Fachwissen, z. B. über Derivate, nur im Bereich des KZSM Anwendung finden kann. Jedoch gilt auch hier die Möglichkeit, das erworbene Wissen in anderen Kommunen oder der Privatwirtschaft anzuwenden, weshalb auch die Humankapitalspezifität auf mittlerem Niveau eingestuft werden kann. Die kundenspezifischen Investitionen können insbesondere für Banken problematisch werden, die aufgrund einer Interessensbekundung seitens der Kommune Kapazitäten aufbauen, die dann gar nicht oder nur teilweise abgerufen werden.<sup>58</sup> Es lässt sich folglich festhalten, dass das KZSM eine geringe bis mittlere Spezifität aufweist, was die Nutzung von Kooperationen begünstigt.<sup>59</sup>

Der Grad der Unsicherheit im KZSM schwankt stark zwischen den denkbaren Teilbereichen. So ist die Unterhaltung einer gemeinsamen Kreditaufnahmestelle bzw. eines gemeinsamen EDV-Systems eher als unkritisch anzusehen. Bei einer gemeinsamen Kreditaufnahme kommt es dann besonders darauf an, inwiefern die Haftung bei Zahlungsschwierigkeiten des Partners geregelt ist. Die größte Unsicherheit besteht im Bereich des Derivatemanagements. Hier können durch Fehlverhalten und unzureichende Kontrolle, verbunden mit ungenügendem Fachwissen der Akteure, hohe Verluste realisiert werden. Es ist folglich nötig, die Haftung bei Verlusten zu regeln und ein ausreichendes Kontroll-

<sup>55</sup> Vgl. Birkholz (2006), S. 24.

<sup>56</sup> Vgl. Birkholz (2008), S. 200.

<sup>57</sup> In Anlehnung an Lummerstorfer (2006), S. 124–134.

<sup>58</sup> Vgl. Birkholz (2008), S. 213 f.

<sup>59</sup> Es bleibt zu beachten, dass unterschiedliche Teilbereiche des KZSM eine unterschiedliche Spezifität aufweisen. Es ist also durchaus denkbar, einzelne Teilleistungen des KZSM in unterschiedlichen Organisationsformen durchzuführen.

system für alle beteiligten Kommunen zu implementieren. Alles in allem kann dem KZSM eine mittlere Unsicherheit bescheinigt werden, wobei bestimmte Bereiche wie das Derivatemanagement umfangreichere vertragliche und institutionelle Ausgestaltungen benötigen.

Auch beim Kriterium der Wiederholung bestimmter Aufgaben ist das KZSM differenziert zu betrachten. So handelt es sich nach BIRKHOLZ bei den Maßnahmen des Kreditmanagements „tendenziell um gelegentliche Aufgaben“<sup>60</sup>, während das Risikomanagement ununterbrochen betrieben werden sollte.<sup>61</sup>

Die strategische Relevanz der Kreditaufnahme ist als hoch einzustufen. Sollte diese Leistung nicht erbracht werden, so ist das Bestehen der Kommune direkt gefährdet, da die Zahlungsunfähigkeit droht. Werden jedoch die einzelnen Optimierungsmöglichkeiten bei der Kreditaufnahme betrachtet, so ist die strategische Relevanz als gering bis mittel einzustufen, da zwar höhere Kosten entstehen können als nötig wären, jedoch die Aufgabenerfüllung der Kommune nicht gefährdet wird. Im Risikomanagement liegt wiederum eine hohe strategische Relevanz vor. Der falsche Einsatz von Derivaten kann zu hohen Verlusten führen. Wenn diese eine kritische Höhe erreichen, ist die Erfüllung aller kommunalen Aufgaben bzw. die Erreichung politischer Ziele nicht mehr gegeben.<sup>62</sup>

Die Höhe der durch eine IKZ im kommunalen Zins- und Schuldenmanagement erreichbaren Synergiepotenziale schwankt stark von Kommune zu Kommune. Allerdings deuten die genannten Kooperationsvorteile darauf hin, dass hohe Synergiepotenziale vorliegen können.

Zuletzt ist es klar ersichtlich, dass das kommunale Zins- und Schuldenmanagement eine Aufgabe aus dem Bereich des Backoffice ist, worin eine besondere Eignung für eine interkommunale Zusammenarbeit besteht.

## 4.3 Bestehende Kooperationen im KZSM

Die Versuche, in Deutschland Kooperationen im kommunalen Zins- und Schuldenmanagement durchzuführen, sind bisher sehr übersichtlich und Informationen nur schwer zu erhalten. Dennoch sollen im Folgenden einige Beispiele vorgestellt werden. Abschließend wird die Emissionszentrale Schweizer Gemeinden vorgestellt, die seit 30 Jahren im Namen ihrer Mitglieder Gemeinschaftsanleihen an den Kapitalmarkt bringt und als Vorbild für eventuelle Kooperationen in Deutschland dienen kann.

### 4.3.1 Darlehensgemeinschaft Rheinland-Pfalz

Der ambitionierteste Versuch in Deutschland, eine interkommunale Kooperation im kommunalen Zins- und Schuldenmanagement zu starten, ist die Darlehensgemeinschaft Rheinland-Pfalz. Im Frühjahr 2005 wurde vom Landkreistag Rheinland-Pfalz eine Initiative gestartet, die es Kommunen ermöglichen sollte, sich auf freiwilliger Basis zu Darlehensgemeinschaften zusammenzuschließen.<sup>63</sup> Dieser Zusammenschluss erfolgt für jede Kreditaufnahme neu. Das Land Rheinland-Pfalz selbst beteiligt sich nicht an der Kreditaufnahme, stellt jedoch Fachwissen bereit und übernimmt Teile der Koordination. Bei Aufnahme des Kredits gilt das Prinzip der quotalen Haftung. Jede Gebietskörperschaft haftet folglich nur für den Teil des Gemeinschaftsdarlehens, der auf sie selbst entfällt. Auslöser für die Bildung einer Gemeinschaft kann jede teilnehmende Kommune sein. Diese initiiert ein Rundschreiben an andere interessierte Kommunen, welche dann einen eventuellen Bedarf und handlungsberechtigte Personen angeben. Diese handlungsberechtigten Personen bilden den Aufnahmeausschuss und entscheiden per Telefonkonferenz über die Kreditaufnahme.<sup>64</sup>

<sup>60</sup> Birkholz (2008), S. 216.

<sup>61</sup> Vgl. Birkholz (2008), S. 216.

<sup>62</sup> In Anlehnung an Birkholz (2008), S. 216 f.

<sup>63</sup> Vgl. Schwarz (2007), S. 170.

<sup>64</sup> Basierend auf Schwarz (2007), S. 170 f.

Die Zahlstellenfunktion übernimmt in Rheinland-Pfalz die Landestreuhandstelle für Wohnungsbau. Für den Kreditgeber handelt es sich dabei um ein einheitliches Rechtsgeschäft. Da die Landestreuhandstelle lediglich als Zahlstelle fungiert, ist die Haftung für sie ausgeschlossen.<sup>65</sup>

In der ersten Runde der Darlehensgemeinschaft im Jahr 2005 konnten gesammelte Darlehen in Höhe von 25 Mio € zusammengefasst werden. In einer zweiten Runde waren es 26 Mio €. <sup>66</sup> Mittlerweile wurden bereits 13 Gemeinschaftsdarlehen aufgenommen.<sup>67</sup>

#### 4.3.2 Kassenkreditmanagement im Landkreis Osterode

Die angespannte finanzielle Lage des Landkreises Osterode und seiner zugehörigen Gemeinde hat dazu geführt, dass künftig stärker auf interkommunale Kooperationen gesetzt werden soll. Eine Maßnahme war die probeweise Kooperation im Bereich des Kassenkreditmanagements. Die Gemeinden schließen sich zusammen, um gemeinsam mit dem Landkreis die benötigten Kassenkredite aufzunehmen. Die Abwicklung übernimmt dabei der Landkreis Osterode.<sup>68</sup>

Am 13. 7. 2006 erfolgte eine erste Kreditaufnahme in Höhe von 34 Mio € bei einer Laufzeit von sechs Monaten. Der erzielte Zinssatz lag unter dem an diesem Tag von der Deutschen Bundesbank gemeldeten Satz für 6-Monats-Geld. Nach der Fälligkeit dieses Kredits wurde am 15. 1. 2007 dann ein weiterer Kredit in Höhe von 60,5 Mio € aufgenommen, dessen Zins ebenfalls unter dem Referenzzinssatz lag. Ein zuvor geplantes, umfangreicheres Projekt zur Kooperation im Schuldenmanagement scheiterte letztlich am Widerstand der Verwaltung. BARKE unterstreicht in diesem Zusammenhang die Bedeutung der Kooperationswilligkeit seitens der Verwaltungsmitarbeiter.<sup>69</sup>

#### 4.3.3 Kommunale Finanzagentur Mecklenburg-Vorpommern

Ein aktives Zinsmanagement ist aufgrund seiner Komplexität insbesondere für kleinere Kommunen nur sehr schwer bis gar nicht zu bewerkstelligen. Deswegen beauftragte der Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2006 eine Projektgruppe damit, an Lösungsvorschlägen zu arbeiten, die es auch kleinen Kommunen ermöglichen, an einem Zins- und Schuldenmanagement zu partizipieren. Der Entwurf der Projektgruppe sah eine Art Finanzagentur vor, die durch interkommunale Kooperation und Einbezug Dritter ein kompetentes Zinsmanagement ermöglichen sollte. Der besondere Fokus des Entwurfs lag dabei auf der Risikobegrenzung, weshalb sich die Projektgruppe an den Mindestanforderungen für Risikomanagement (MaRisk) und dem Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) orientierte. Die vorgesehene Organisationsform war die des Zweckverbandes. Die Mitglieder der Verbandsversammlung sind die Gemeinden, was diesen ermöglicht, die Rahmenbedingung für die Arbeit der Finanzagentur zu setzen, und ihnen einen deutlichen Einfluss erhält. Auf operativer Ebene wird vierteljährlich ein Zinsausschuss tätig, der aus Fachleuten der Kommunen und externen Experten (beispielsweise von Finanzinstituten) besteht. Dieser Ausschuss bildet eine Zinsmeinung und gibt damit die Rahmenbedingungen für die tatsächliche Arbeit der Finanzagentur vor. Die Gestaltungs- und Steuerungseinheit kümmern sich schließlich per Vier-Augen-Prinzip um die tatsächlichen Abschlüsse. Ergänzt wird dies durch die Überwachungseinheit, die insbesondere eine Kontrollfunktion ausführt.<sup>70</sup>

<sup>65</sup> Vgl. Schwarting (2007), S. 135.

<sup>66</sup> Vgl. Birkholz (2006), S. 20.

<sup>67</sup> Stand September 2011.

<sup>68</sup> In Anlehnung an Hesse/Götz (2006), S. 62–65.

<sup>69</sup> Vgl. Barke (2007), S. 141 f.

<sup>70</sup> Vgl. Schneider/Schiffmann (2008), S. 7.



#### 4.3.4 Emissionszentrale Schweizer Gemeinden (ESG)

Gegründet wurde die ESG im Jahr 1971, nachdem in den Gemeinden der Schweiz aufgrund von zunehmenden Infrastrukturaufgaben ein steigender Bedarf an Investitionen entstand. Aufgrund der damals angespannten wirtschaftlichen Lage in der Schweiz und den von der Regierung veranlassten Kreditrestriktionen hatten die Schweizer Gemeinden Probleme, ausreichende Gelder für alle nötigen Projekte zu beschaffen.<sup>71</sup> Über die ESG können sich interessierte Kommunen zusammenschließen und gemeinsam Anleihen emittieren. Die Emissionszentrale übernimmt dabei die Verteilung der Kreditsumme, den Schuldendienst und die Auszahlung an die Gläubiger.<sup>72</sup> Einen der Grundpfeiler der ESG bildet die Quotenbürgschaft. Dies bedeutet, dass jede teilnehmende Gemeinde anteilmäßig für Ausfälle anderer teilnehmender Gemeinden haftet. Beschränkt ist diese Haftung auf die Höhe ihrer eigenen Beteiligungsquote. Selbst wenn eine Gemeinde ausfällt, können die Anleger davon ausgehen, dass sie ihr Kapital zurück erhalten.<sup>73</sup> Ende der 1990er Jahre kam es zum Ausfall der Schweizer Gemeinde Leukerbad. Der Verlust an Vertrauen und damit auch die Probleme, Anleihen zu guten Konditionen am Markt zu platzieren, führte dazu, dass die ESG ihre Risikoabsicherung durch zusätzliche Maßnahmen weiter verfeinerte.<sup>74</sup>

So wurde unter anderem eine Versicherung abgeschlossen, welche noch vor der Quotenbürgschaft greift und Zahlungsausfälle von bis zu 10 % des Emissionsvolumens abdeckt. Die Höhe der Prämie beläuft sich auf 1,1 % des Emissionsvolumens. Dies sichert nicht nur die Position der beteiligten Gemeinden, sondern gibt auch den Kapitalgebern eine zusätzliche Absicherung gegen Ausfälle.<sup>75</sup>

Der Erfolg der ESG ist durchaus ansehnlich. Die Zahl der Mitgliedsgemeinden ist seit 1971 (160) kontinuierlich gestiegen (ca. 990 im Jahr 2004). Zudem konnten 126 Emissionen im Volumen von ca. 7 Mrd Schweizer Franken am Kapitalmarkt platziert werden.<sup>76</sup> Die ESG hat ihre Emissionen von Standard & Poor's bewerten lassen und konnte zuletzt ein Rating von AA erreichen. Sie liegen damit nur knapp hinter der Bestnote und auf gleicher Höhe mit dem Rating der meisten Kantone der Schweiz.<sup>77</sup>

Die letzte große Anleihe war im Mai 2010 fällig und hatte ein Volumen von 174,6 Mio Schweizer Franken bei 116 beteiligten Kommunen. Diese Anleihe erhielt von der Rating-Agentur MOODY'S die Bestnote Aaa. Allerdings liegt derzeit das Zielband der Schweizerischen Nationalbank im Bereich 0,00 %–0,25 %.<sup>78</sup> Es ist folglich zu erwarten, dass im Zuge der wirtschaftlichen Erholung auch die Leitzinsen und damit die von den Banken für Kredite verlangten Zinsen steigen werden. Die ESG hat dieses und weitere potenzielle Szenarien, die eine Bereitstellung günstiger Liquidität erforderlich machen könnten, im Blick und ist darauf vorbereitet, entsprechend den Bedürfnissen der Schweizer Gemeinden zu reagieren.

<sup>71</sup> In Anlehnung an Glatthard (2004), S. 107 f.

<sup>72</sup> Vgl. Schwarting (2007), S. 134.

<sup>73</sup> Basierend auf Glatthard (2004), S. 115.

<sup>74</sup> Vgl. Schwarting (2007), S. 134.

<sup>75</sup> Vgl. Glatthard (2004), S. 116; neben der direkten Ausfallversicherung wurden noch weitere Maßnahmen eingeführt. So wurden beispielsweise Kreditlinien vereinbart, die unmittelbar im Falle von vorübergehenden Zahlungsstörungen abgerufen werden können.

<sup>76</sup> Basierend auf Glatthard (2004), S. 106–109.

<sup>77</sup> Vgl. Glatthard (2004), S. 120 f; 15 % der Kantone konnten ein besseres und 15 % ein schlechteres Rating erreichen.

<sup>78</sup> Dieses Referenzzinsband dient als eine Art Leitzins, ähnlich dem Hauptrefinanzierungssatz der Europäischen Zentralbank. Stand: 19.10.2011.

## 5. Kommunalbefragung

### 5.1 Erhebungsart und Fragebogen-design

Aufgrund des Mangels an Studien zum Thema interkommunale Kooperationen im kommunalen Zins- und Schuldenmanagement wurde zur empirischen Unterstützung der theoretischen Analyse eine eigene Umfrage durchgeführt.

Die Umfrage wurde vom Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft und Daseinsvorsorge der Universität Leipzig in Kooperation mit der NRW.BANK durchgeführt. Die Auswahl der Stichprobe umfasst neben den Kommunen in Nordrhein-Westfalen und Sachsen auch

diejenigen aus Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz. Zusätzlich wurde die Auswahl auf Kommunen in der Größenklasse zwischen 10.000 und 150.000 Einwohnern beschränkt. Der Fragebogen wurde postalisch an 654 Kammereien verschickt. Der Rücklauf betrug 124, was einer Rücklaufquote von knapp 19 % Prozent entspricht. Während Nordrhein-Westfalen in der Grundgesamtheit knapp die Hälfte der befragten Kommunen stellt, kamen knapp zwei Drittel des Rücklaufs aus diesem Bundesland. Da die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen besonders hoch verschuldet sind, führt dies zur ersten Hypothese, dass das Thema der Umfrage insbesondere für diese Kommunen interessant ist.

**Tabelle 1:**  
Anteil der Bundesländer in Grundgesamtheit und Rücklauf

	Anteil in Grundgesamtheit	Anteil im Rücklauf
Nordrhein-Westfalen	48 %	65 %
Baden-Württemberg	36 %	19 %
Sachsen	10 %	10 %
Rheinland-Pfalz	6 %	4 %
keine Angabe	–	2 %

Quelle: Eigene Erhebung.

Bezogen auf die Einwohnerzahl ergibt sich das in Abbildung 3 dargestellte Bild. So haben überproportional viele Kommunen geantwortet, deren Einwohnerzahl zwischen 20.000 und 50.000 liegt. Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass neue Ansätze für das kommunale Zins- und Schuldenmanagement vor allem für Kommunen dieser Größenklasse interessant sind, während das Interesse ab einer bestimmten Größe abnimmt.

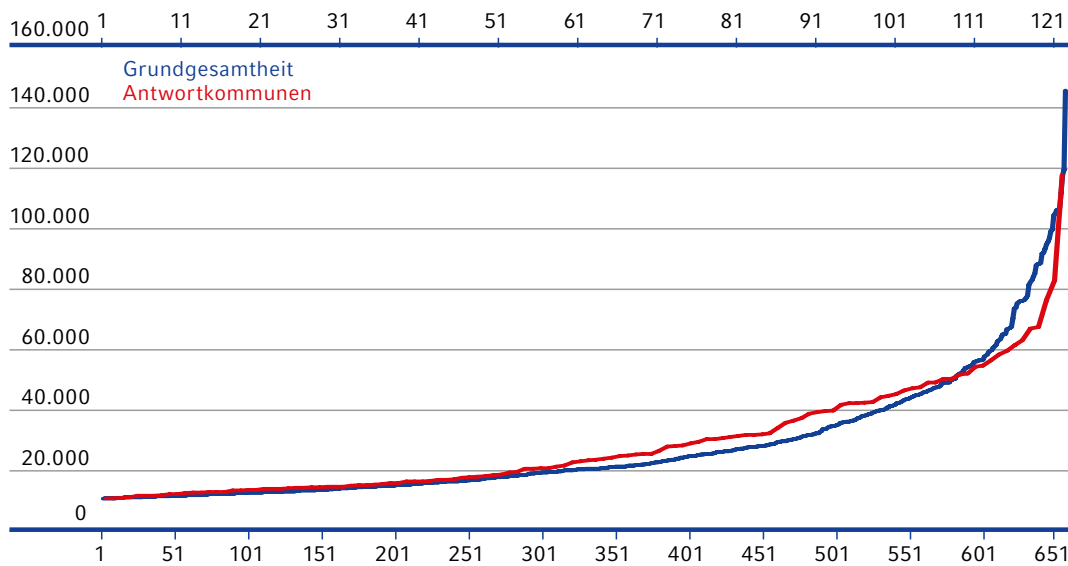
Der Fragebogen gliederte sich in drei Teile. In einem ersten allgemeinen Teil wurden unter anderem die Haushalts- und Verschuldungssituation der Gemeinde abgefragt. Es folgten ein Teil zum Schulden- und Zinsmanagement sowie ein dritter Teil zum Thema interkommunale

Kooperationen. Nach den Fragen waren in der Regel Antwortmöglichkeiten vorgegeben. Für Ergänzungen oder Detailanmerkungen stand eine Option „Sonstige“ bereit.

### 5.2 Statistische Methoden

Die Auswertung beinhaltet vor allem deskriptive Statistik sowie einfache statistische Kennzahlen (wie Mittelwert, Maximum etc.). Zur Überprüfung von kausalen Zusammenhängen wurden die punktbiseriale Korrelation und der  $\emptyset$ -Koeffizient genutzt.<sup>79</sup> Die Auswahl dieser Kennziffern wurde aufgrund der spezifischen Eigenarten der vorliegenden Daten getroffen.

**Abbildung 3:**  
Verteilung der Antwortkommunen und der Grundgesamtheit nach Einwohnern



Quelle: Eigene Erhebung.

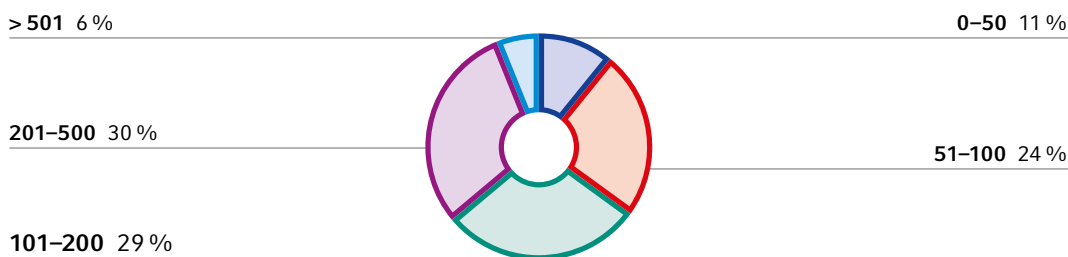
### 5.3 Teil A: Haushalts- und Finanzrahmen

#### 5.3.1 Bilanzsumme und Schuldenstand

Die Frage nach der Höhe ihrer Bilanzsumme zum 31.12. 2010 beantworteten 88 Kommunen. Einige Kommunen, insbesondere aus Sachsen, gaben an, dass sie zum Befragungszeitpunkt noch nicht nach Doppik bilanzierten, andere Kommunen konnten nur frühere Bilanzsummen

nennen. Die mittlere Bilanzsumme beträgt dabei 190,42 Mio €, die höchste 640 Mio € und die niedrigste 15,18 Mio €. Aufgeteilt nach Größenklassen ergibt sich das in Abbildung 4 dargestellte Bild.

**Abbildung 4:**  
Bilanzsumme zum 31.12.2010 in Mio €



Quelle: Eigene Erhebung.

**Tabelle 2:**  
**Durchschnittliche Schuldenhöhe nach Bundesländern und Schuldenart**

	Investive Schulden	Kredite zur Liquiditätssicherung	Kommunale Unternehmen
Nordrhein-Westfalen	948,55	495,73	536,42
Sachsen	576,87	18,38	1.081,10
Rheinland-Pfalz	977,89	906,62	618,30
Baden-Württemberg	392,84	36,55	556,88
<b>Gesamt</b>	<b>787,44</b>	<b>373,28</b>	<b>584,16</b>

Quelle: Eigene Erhebung.

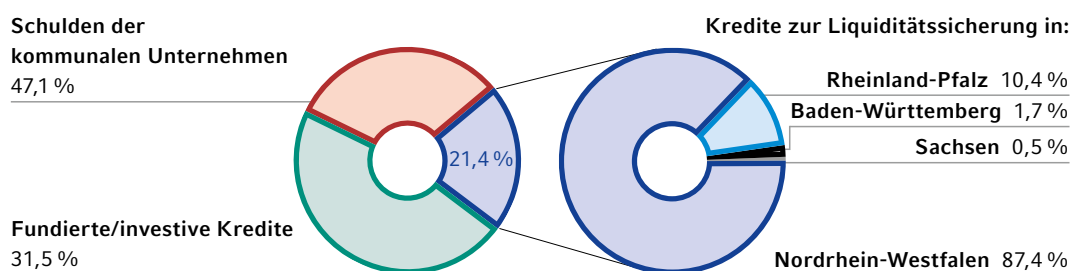
Zur genauen Erfassung der Schuldensituation in den einzelnen Kommunen ist es nicht ausreichend, lediglich die Höhe der investiven Schulden zu betrachten. Vielmehr sollten in eine solche Betrachtung auch die Höhe der Kredite zur Liquiditätssicherung/Kassenkredite und die Verschuldung der kommunalen Unternehmen mit einbezogen werden. Die Angabe erfolgte durch die Kommunen in Euro pro Einwohner. In Tabelle 2 sind die Mittelwerte nach Verschuldungsart und Bundesländern dargestellt.

Baden-Württemberg liegt in allen drei Verschuldungsmöglichkeiten unter dem Durchschnitt der gesamten Erhebung. Die unterdurchschnittliche Schuldenhöhe bei investiven Krediten und Krediten zur Liquiditätssicherung wird in Sachsen durch eine klar überdurchschnittliche Verschuldung der kommunalen Unternehmen erkaufte. Während in Nordrhein-Westfalen zumindest die Verschuldung der kommunalen Unternehmen unterdurchschnittlich ist, liegt Rheinland-Pfalz bei jedem der Werte über dem Durchschnitt.

Ein besonderes Augenmerk ist auf die Kredite zur Liquiditätssicherung zu richten. Diese spielen in Baden-Württemberg und Sachsen kaum eine Rolle, erreichen in Rheinland-Pfalz jedoch fast die gleiche durchschnittliche Höhe wie die fundierten bzw. investiven Kredite.

Abbildung 5 zeigt die Verteilung der Gesamtschulden auf investive Schulden, Kassenkredite und Schulden der kommunalen Unternehmen, wobei der Punkt Kassenkredite noch einmal nach Bundesländern aufgliedert wird. Zwar stellen die Kommunen aus NRW mit 65 % auch den größten Teil der Befragten, dennoch liegt der Anteil an den Kassenkrediten mit 84,7 % deutlich darüber. Obwohl der Anteil der Kommunen aus Rheinland-Pfalz in der Studie bei lediglich 4,0 % liegt, stammen jedoch 10,4 % des ermittelten Kassenkreditbestandes aus diesem Bundesland. Dies zeigt die bereits angesprochene besondere Belastung mit Kassenkrediten, die in einigen Bundesländern zu verzeichnen ist.

**Abbildung 5:**  
**Anteile an der Gesamtverschuldung und Darstellung der Kassenkredite nach Bundesland**



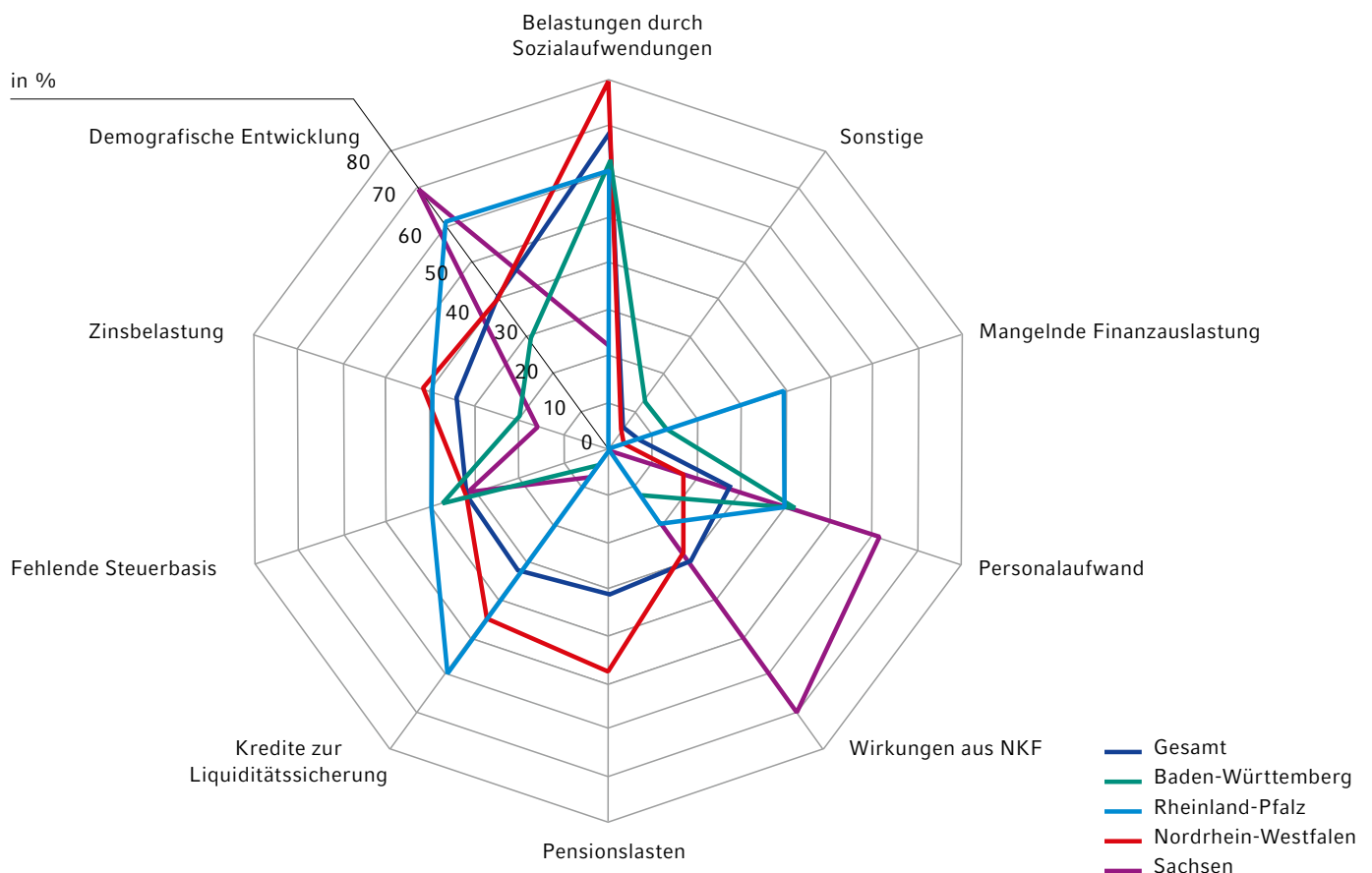
Quelle: Eigene Erhebung.

### 5.3.2 Herausforderungen für den Kommunalhaushalt

In Frage 4 wurden die Kommunen gebeten, die größten Herausforderungen für den Kommunalhaushalt anzugeben. Hierbei waren Mehrfachnennungen zulässig. Die größten Sorgen bereiten den Kommunen die Belastungen durch Sozialaufwendungen (68,5%), gefolgt von der demografischen Entwicklung (41,1%) und den Zinsbelastungen (34,7%). Im Rahmen dieser Studie sind insbesondere die Punkte von Interesse, die einen Ansatz für eine interkommunale Kooperation im Zins-

und Schuldenmanagement bieten. Dies sind aus der Befragung heraus die Zinsbelastung, der Personalaufwand und die Kredite zur Liquiditätssicherung. Anhand einer Analyse von Abbildung 6 lässt sich vermuten, dass die Punkte Zinsbelastung und Kredite zur Liquiditätssicherung insbesondere für bereits hoch verschuldete Kommunen interessant sind, während der Personalaufwand auch Kommunen mit einer geringeren Verschuldung belastet.

**Abbildung 6:**  
**Größte Herausforderungen für den Kommunalhaushalt<sup>80</sup>**



Quelle: Eigene Darstellung; n = 124.

<sup>80</sup> Unter „Sonstige“ wurden zudem höhere gesetzliche Anforderungen an die Leistungserbringung sowie die Verpflichtung zu Drohverlustrückstellungen bei Swaps genannt.

Da der Schuldenstand als metrische Variable erfasst ist und die erwarteten Herausforderungen für den Kommunalhaushalt als dichotome Variablen interpretiert werden können, wird die punktbiseriale Korrelation zur Ermittlung eines statistischen Zusammenhangs genutzt.

Tatsächlich besteht ein signifikanter Zusammenhang zwischen der Höhe der Schulden auf der einen Seite sowie der Sorge vor künftiger Zinsbelastung und den Konsequenzen aus den Krediten zur Liquiditätssicherung auf der anderen Seite (s. Tabelle 3). Interessanterweise lässt sich ein negativer Zusammenhang

zwischen Schuldenhöhe und Befürchtungen gegenüber der demografischen Entwicklung herstellen. Dies könnte daran liegen, dass die demografische Entwicklung vor den tendenziell hoch verschuldeten Kommunen in Nordrhein-Westfalen als eher geringe Bedrohung gesehen wird, während die geringer verschuldeten Kommunen in Sachsen die demografische Entwicklung sogar als größte Herausforderung nennen. Bei den übrigen Punkten besteht kein signifikanter Zusammenhang zwischen einer künftig gesehenen Herausforderung für den Kommunalhaushalt und dem aktuellen Schuldenstand.

**Tabelle 3:**  
**Zusammenhang zwischen Schuldenhöhe und Herausforderungen für den Kommunalhaushalt**

	Sozialaufwendungen	Demografische Entwicklung	Zinsbelastung	Fehlende Steuerbelastung	Mangelnde Finanzausstattung
Zusammenhang	nein	ja	ja	nein	nein
	Kredite zur Liquiditätssicherung	Pensionslasten	Wirkungen aus NKF	Personalaufwand	
Zusammenhang	ja	nein	nein	nein	

Quelle: Eigene Erhebung.

#### 5.4 Teil B: Finanz- und Zinsmanagement

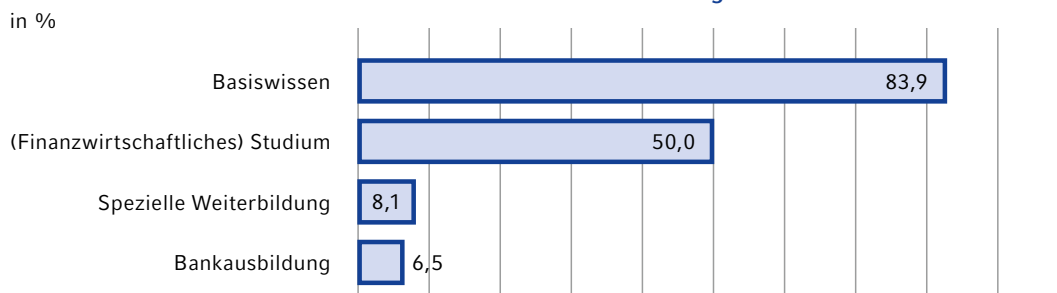
In Frage 5 wurden die Kommunen gefragt, ob sie ein aktives Finanz- und Zinsmanagement betreiben. Um ein einheitliches Verständnis dieses Begriffs zu ermöglichen, wurde definiert, dass ein aktives Finanz- und Zinsmanagement bedeutet, im Rahmen der Haushaltsführung zu versuchen, den Schuldendienst für das kommunale Kreditportfolio zu optimieren, bei dem eine Gesamtbetrachtung des Kreditportfolios die Grundlage bildet. Hier gaben 71,5 % der Kommunen an, ein solches aktives Finanz- und Zinsmanagement zu betreiben. Zwischen Schuldenhöhe<sup>81</sup> und einem aktiven Finanz- und Zinsmanagement besteht kein signifikanter statistischer Zusammenhang. Es lässt sich also keine Aussage darüber treffen, ob hoch verschuldete Kommunen tendenziell eher ein aktives Schuldenmanagement einführen, um diese Schulden zu verwalten, oder ob ein aktives Schuldenmanagement dazu führen kann, dass der Schuldenstand geringer ist.

Aufgrund von scheinbaren Unklarheiten darüber, was unter dem Begriff „Finanzbereich“ zu verstehen ist, können die über Frage 6 erhobenen Daten, wie viele Mitarbeiter die Kommunen im Schuldenmanagement beschäftigen, leider nicht ausgewertet werden. Einige Kommunen gaben lediglich die Mitarbeiter im Schuldenmanagement an, andere zudem die Mitarbeiter in Buchhaltung und Schuldendienst. Da viele Kommunen den angegebenen Wert nicht aufgeschlüsselt haben und die Werte zwischen 0,01 und 33,5 Vollzeitäquivalenten schwanken, wird von einer Auswertung abgesehen.

Frage 7 zielte darauf ab, den Know-how-Stand der Mitarbeiter zu ermitteln, welche im Schuldenmanagement beschäftigt sind. Wie in Abbildung 7 zu erkennen ist, haben die Mitarbeiter in der Hälfte der Kommunen ein finanzwirtschaftliches Studium abgeschlossen.

<sup>81</sup> Investive Schulden und Kredite zur Liquiditätssicherung.

**Abbildung 7:**  
**Know-how-Stand der Mitarbeiter im Zins- und Schuldenmanagement**



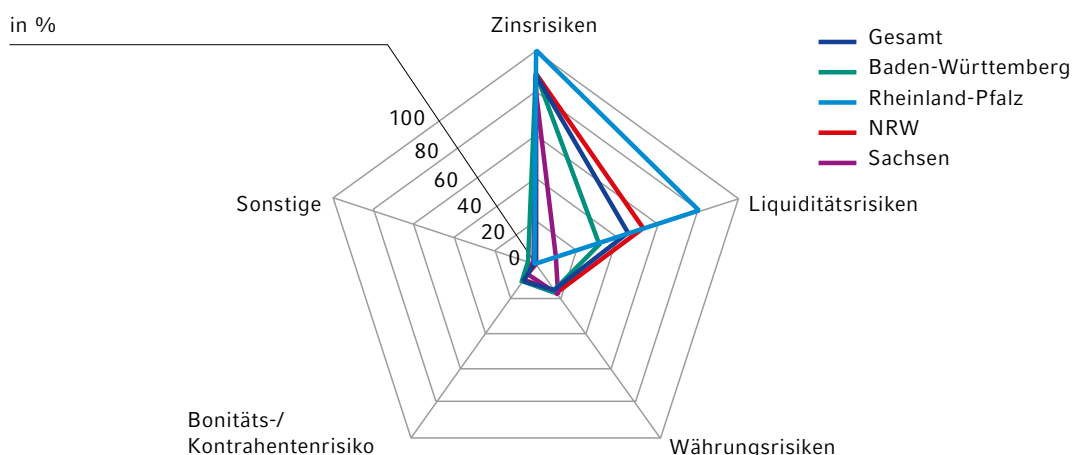
Quelle: Eigene Erhebung; n = 124.

Wird das Zins- und Schuldenmanagement betrachtet, wird deutlich, dass vor allem die Kommunen ein aktives Zins- und Schuldenmanagement betreiben, deren Mitarbeiter ein finanzwirtschaftliches Studium aufweisen. Diese könnten die Kompetenz besitzen, die Verschuldung unter zusätzlichen Blickwinkeln zu betrachten und über eine bloße Verwaltung der Schulden hinauszugehen. Dieser Zusammenhang lässt sich mittels des  $\emptyset$ -Koeffizienten nicht nachweisen.

Abbildung 8 zeigt die Antworten auf die Frage, was die Kommunen als größte Herausforderung im kommunalen Zins- und Schuldenmanagement sehen. Wie zu erkennen ist, gibt es hier nur marginale Unterschiede zwischen

den Bundesländern. Für alle Länder stellen die Zinsrisiken, gefolgt von den Liquiditätsrisiken, die größte Herausforderung dar. Auch hier liegt die Annahme nahe, dass mit steigender Verschuldung die Bedenken gegenüber Zins- und Liquiditätsrisiken steigen. Zwischen Schuldenhöhe und den Bedenken gegenüber Zinsrisiken besteht ein statistisch signifikanter Zusammenhang, während dies bei den Liquiditätsrisiken nicht der Fall ist. Es zeigt sich folglich, dass hoch verschuldete Kommunen eher befürchten, Kredite künftig nur noch zu schlechteren Konditionen aufnehmen zu können, während die Angst davor, nicht mehr ausreichend mit Liquidität ausgestattet zu sein, weniger von der konkreten Höhe der bisherigen Verschuldung abhängt.

**Abbildung 8:**  
**Größte Herausforderungen im kommunalen Zins- und Schuldenmanagement**



Quelle: Eigene Erhebung; n = 118.

**Tabelle 4:**  
**Aktives KZSM und Orientierung des KZSM**

	portfolioorientiert	einzelkreditorientiert
aktives KZSM	45,0 %	28,3 %
kein aktives KZSM	1,7 %	25,0 %

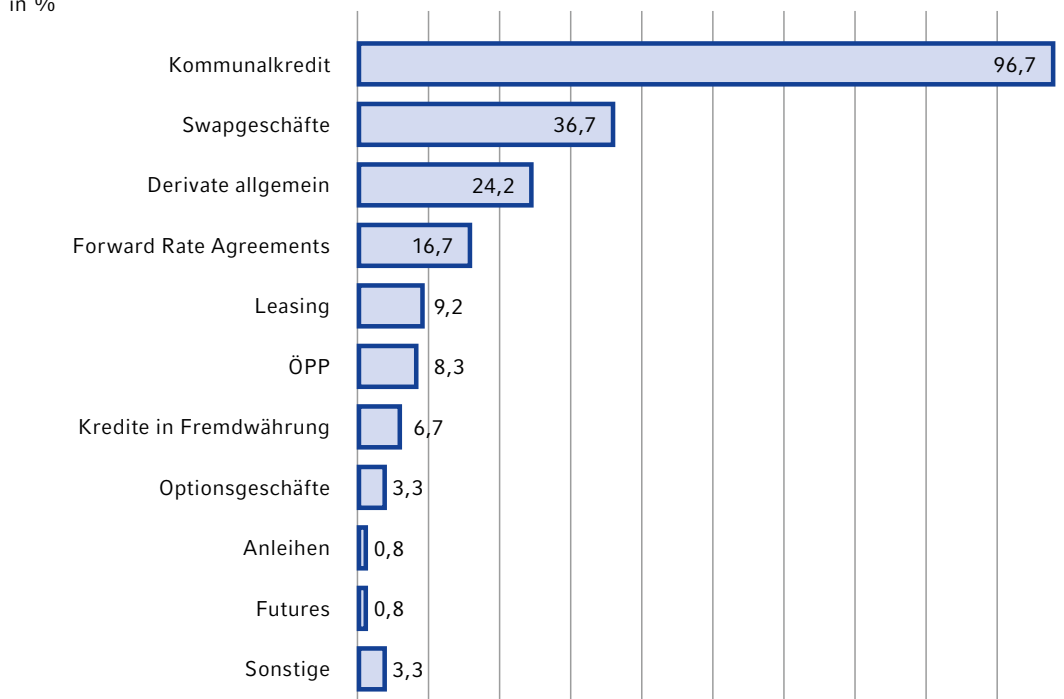
Quelle: Eigene Erhebung; n = 120.

Bezogen auf Frage 9 gaben 52,9 % der Kommunen an, dass ihr Finanzmanagement eher einzelkreditorientiert erfolgt, während 47,1 % der Kommunen das gesamte Kreditportfolio in die Betrachtung einbeziehen. Wird eine Kreuztabelle zwischen der Frage nach aktivem Zins- und Schuldenmanagement und der Frage nach Einzelkredit- oder Portfolioorientierung aufgestellt, kann das in Tabelle 4 dargestellte Ergebnis abgelesen werden.

So geben 28,3 % der Kommunen an, ein aktives Zins- und Schuldenmanagement zu betreiben, ohne jedoch dabei das gesamte Kreditport-

folio im Blick zu haben. Da ein aktives kommunales Zins- und Schuldenmanagement aber gerade auch darauf abstellt, nicht nur den einzelnen gerade behandelten Kredit in die Betrachtung einzubeziehen, sondern einen Blick auf das bestehende Portfolio zu richten, um eine Diversifizierung in Laufzeiten und Verschuldungsarten zu erreichen, bestehen bei diesen Kommunen unter Umständen noch Optimierungsmöglichkeiten. So könnte im Rahmen einer interkommunalen Kooperation eine Bewegung hin zum portfolioorientierten Zins- und Schuldenmanagement ermöglicht werden.

**Abbildung 9:**  
**Von den Kommunen genutzte Finanzierungsinstrumente und Instrumente zur Risikosteuerung**  
in %



Quelle: Eigene Erhebung; n = 120.<sup>82</sup>

<sup>82</sup> Unter „Sonstige“ finden sich Forwardkredite und die Aussage, dass keinerlei Bedarf zur Kreditaufnahme besteht.



**Tabelle 5:**  
**Instrumente zur Risikosteuerung und Zinsrisiken als Herausforderung**

	Instrumente zur Risikosteuerung werden genutzt	Instrumente zur Risikosteuerung werden nicht genutzt
Zinsrisiken werden als Herausforderung gesehen	45,8 %	40,0 %
Zinsrisiken werden nicht als Herausforderung gesehen	2,5 %	11,7 %

Quelle: Eigene Erhebung; n = 120.

Das vorherrschende Instrument der Kommunalverschuldung ist nach wie vor der Kommunalkredit, welcher von 96,7 % der Kommunen genutzt wird. Während Instrumente zur Zinsicherung oder Verbesserung der Kreditkonditionen ebenfalls regelmäßig genutzt werden, finden alternative Finanzierungsinstrumente wie Kredite in Fremdwährung und Anleihen nur selten Anwendung. Bezogen auf Frage 4 kann untersucht werden, ob Kommunen, die ein aktives Zins- und Schuldenmanagement betreiben, auch vermehrt Instrumente einsetzen, die über den klassischen Kommunalkredit hinausgehen. Es ergibt sich ein  $\emptyset$ -Koeffizient, der statistisch hoch signifikant ist.

Zudem ist interessant, ob Kommunen, die Zinsrisiken als Herausforderung für das KZSM sehen, eher dazu neigen, Instrumente zur Risikosteuerung zu nutzen. Wird dieser Zusammenhang untersucht, ergibt sich die in Tabelle 5 dargestellte Kreuztabelle.

Der Großteil der Kommunen, die Zinsrisiken als große Herausforderung für das kommunale Zins- und Schuldenmanagement sehen, nutzt auch Instrumente zur Risikosteuerung, um diese Risiken abzusichern. Allerdings verbleiben 48 Kommunen, die zwar Sorge vor Zinsrisiken haben, sich jedoch nicht gegen diese Risiken absichern. Werden diese Kommunen darauf untersucht, ob sie eher einen

portfolioorientierten oder einen einzelkreditorientierten Ansatz im Schuldenmanagement verfolgen, so ergibt sich, dass lediglich 31,3 % der Kommunen, die Zinsrisiken als Herausforderung sehen, jedoch keine Instrumente zur Risikosteuerung nutzen, einen portfolioorientierten Ansatz verfolgen. Daraus kann geschlossen werden, dass der einzelkreditorientierte Ansatz dazu führt, dass keine Risikoabsicherung erfolgt, obwohl die Gefahr der Zinsänderungsrisiken erkannt wurde.

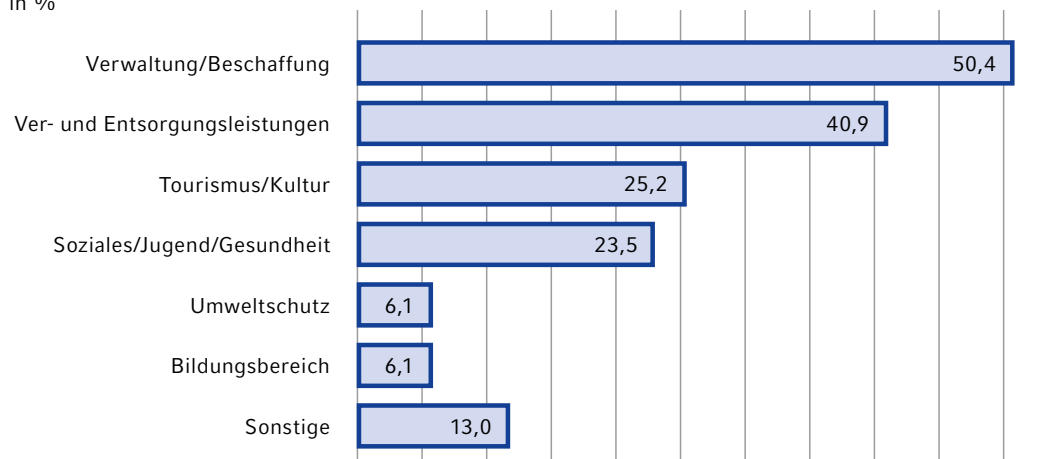
### 5.5 Teil C: Interkommunale Kooperation

Der dritte Teil der Umfrage beschäftigte sich schließlich mit dem Thema interkommunale Kooperationen. Nach einer Frage zu generellen Erfahrungen mit interkommunalen Kooperationen lag der Fokus schließlich auf interkommunalen Kooperationen im Zins- und Schuldenmanagement.

97 der 115 Kommunen, die auf diese Frage antworteten, gaben an, bereits Erfahrungen mit interkommunalen Kooperationen gemacht zu haben. Die beliebtesten Kooperationsfelder waren dabei Verwaltung/Beschaffung mit 49,6 % sowie Ver- und Entsorgungsleistungen mit 40,9 %.

**Abbildung 10:**  
**Nutzung von IKZ nach Aufgabenbereich (Mehrfachnennungen möglich)**

in %



Quelle: Eigene Erhebung; n = 115.<sup>83</sup>

Zwischen der Bereitschaft zu kooperieren und der Schuldenhöhe besteht ein negativer Zusammenhang, während die Korrelation zwischen der Bereitschaft zu kooperieren und der Einwohnerzahl statistisch nicht signifikant ist. Tendenziell haben folglich kooperierende Kommunen einen geringeren Schuldenstand. Dies könnte dadurch erklärt werden, dass Kooperationen eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung ermöglichen und sich somit positiv auf den Schuldenstand auswirken. Eine weitere Frage in diesem Zusammenhang wäre, ob Kommunen, die Kooperationen als alternatives Instrument der Aufgabenerfüllung nutzen,

auch tendenziell eher alternative Instrumente im Zins- und Schuldenmanagement nutzen.

Tabelle 6 zeigt die Kreuztabelle zwischen der Nutzung einer IKZ und der Nutzung alternativer Finanzierungsinstrumente. Der Wert oben links zeigt den Anteil der Kommunen, die auf beiden Gebieten Alternativen zur klassischen Aufgabenerfüllung nutzen. Offensichtlich neigen Kommunen, die schon durch IKZ ihre Aufgabenerfüllung effizienter gestalten wollen, dazu, auch im Schuldenmanagement Alternativen zum klassischen Kommunalkredit zu nutzen.

**Tabelle 6:**  
**Nutzung von IKZ und Nutzung alternativer Finanzierungsinstrumente**

	Nutzung von IKZ	Keine Nutzung von IKZ
Nutzung alternativer Finanzierungsinstrumente	49,6 %	8,1 %
Keine Nutzung alternativer Finanzierungsinstrumente	34,2 %	8,1 %

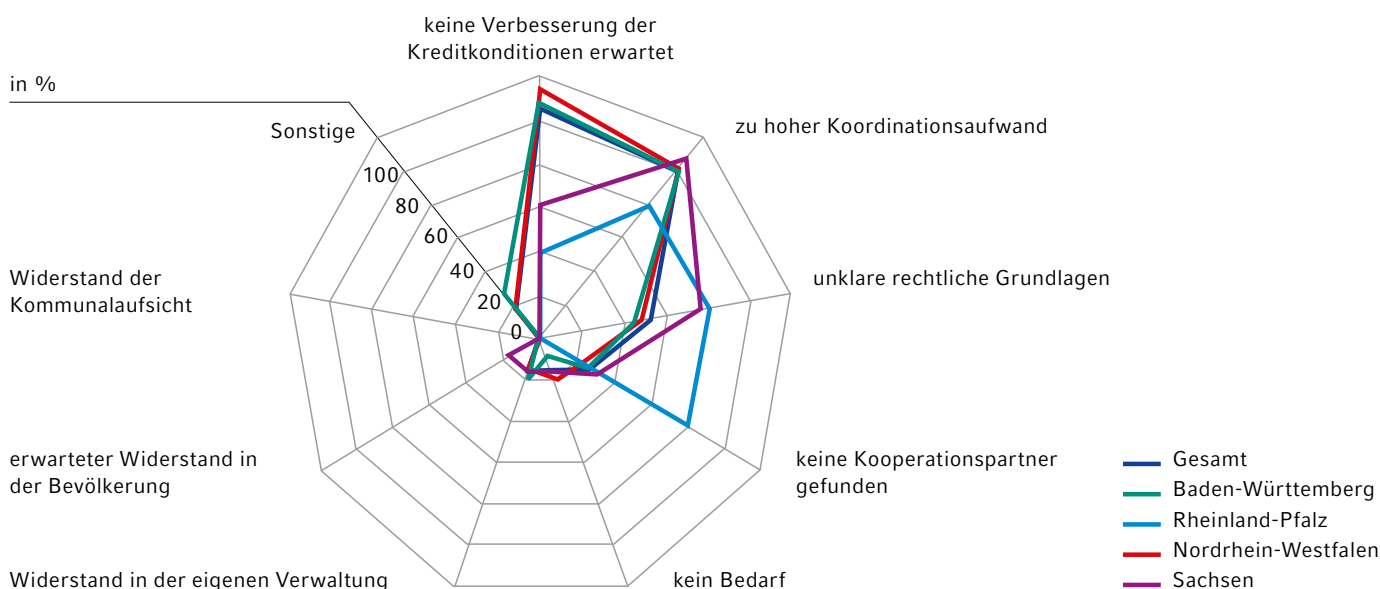
Quelle: Eigene Erhebung; n = 111.

<sup>83</sup> Unter „Sonstige“ finden sich Forwardkredite und die Aussage, dass keinerlei Bedarf zur Kreditaufnahme besteht.

Frage 12 beschäftigte sich damit, ob die Kommune bereits Erfahrungen mit interkommunalen Kooperationen im Zins- und Schuldenmanagement gemacht hat. Wie zu erwarten, war der Anteil der Kommunen, die hier Erfahrungen vorweisen können, mit 6,5% recht gering. Wird der Zweck dieser Kooperationen betrachtet, so ergibt sich ein noch deutlicheres Bild. Bei der Hälfte der Kommunen, die bereits Erfahrungen mit IKZ im Zins- und Schuldenmanagement gemacht haben, bezog sich die Kooperation auf einen gemeinsamen Erfahrungsaustausch. Eine Kommune kooperierte in der Verwaltung und im Risikomanagement. Auf dem Gebiet der gemeinsamen Liquiditätsbeschaffung gab ebenfalls nur eine Kommune an, bereits Erfahrungen gesammelt zu haben. Eine weitere Kommune nannte einen Kassenverband mit anderen Kommunen.

In Verbindung mit der in Teil 4 dieser Arbeit beschriebenen theoretischen Vorteilhaftigkeit von IKZ im kommunalen Zins- und Schuldenmanagement erschließt sich nunmehr die Frage, warum diese Kooperationen nicht erfolgen. Abbildung 11 zeigt, dass sich die Gründe von Bundesland zu Bundesland kaum unterscheiden. Es sind vor allem die geringe Erwartungshaltung gegenüber möglichen Verbesserungen der Kreditkonditionen, ein hoher Koordinationsaufwand, unklare rechtliche Grundlagen und ein Mangel an Kooperationspartnern; während erwarteter Widerstand in Bevölkerung, Verwaltung oder seitens der Kommunalaufsicht kaum eine Rolle spielt. Wird untersucht, ob Kommunen, die keine Verbesserung der Kreditkonditionen erwarten, bereits durch die Nutzung von über den Kommunalkredit hinausgehenden Instrumenten des Zins- und Schuldenmanagements mögliche

**Abbildung 11:**  
Gründe, warum Kommunen keine IKZ im kommunalen Zins- und Schuldenmanagement eingehen<sup>84</sup>



Quelle: Eigene Erhebung; n = 111.

<sup>84</sup> Unter „Sonstige“ wurde vor allem genannt, dass IKZ im KZSM bisher nicht thematisiert wurden oder ein externer Finanzdienstleister dafür eingeschaltet wurde.

Einsparpotenziale erreichen, so ergibt sich, dass hier kein signifikanter Zusammenhang besteht. Es zeigt sich folglich, dass die Einschätzung, ob eine Kooperation im KZSM die Kreditkonditionen verbessern kann, unabhängig davon ist, ob bereits Maßnahmen getroffen wurden, die Kosten der Verschuldung zu reduzieren. Zudem könnte erwartet werden, dass Kommunen, die lediglich einen geringen Schuldenstand haben, seltener eine Verbesserung der Kreditkonditionen erwarten. Auch hier ergibt sich jedoch kein statistisch signifikanter Zusammenhang.

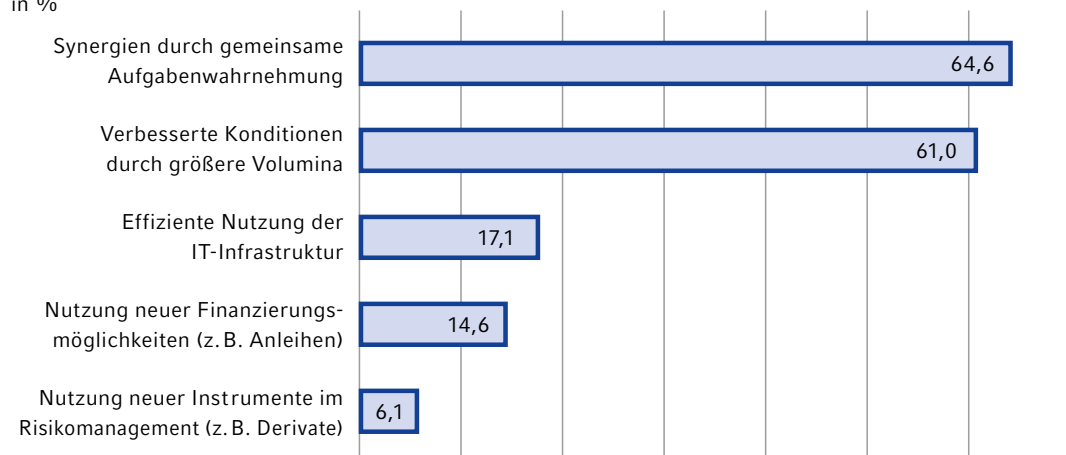
Ebenfalls kein Zusammenhang besteht zwischen dem Fakt, dass eine Kommune auf einem anderen Gebiet kooperiert, und der Aussage, dass der Koordinationsaufwand bei Zusammenarbeit im Zins- und Schuldenmanagement zu hoch sei. Die Erfahrung im Bereich IKZ beeinflusst die Einschätzung, ob eine Kooperation im Zins- und Schuldenmanagement zu wirtschaftlichen Bedingungen durchzuführen ist, nicht. Es erscheint folglich schwierig, die auf

diese Frage gegebenen Antworten durch andere Variablen zu erklären. Dies deutet darauf hin, dass der Informationsstand vieler Kommunen unzureichend ist und Einschätzungen, ob eine Zusammenarbeit im KZSM von Vorteil wäre, schwer zu treffen sind.

Abbildung 12 stellt die Antwort auf die Frage dar, welche Verbesserungen sich Kommunen von interkommunaler Zusammenarbeit im kommunalen Zins- und Schuldenmanagement erhoffen. Hierbei stehen die beiden meistgenannten Antworten im klaren Gegensatz zu den bereits genannten Gründen, warum Kommunen keine Kooperationen im Zins- und Schuldenmanagement eingehen. So gaben 64,6 % der Kommunen an, dass sie sich Synergien durch die gemeinsame Aufgabewahrnehmung erhoffen. Ein statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen den in Frage 4 geäußerten Bedenken gegenüber dem Personalaufwand und der Hoffnung auf Synergieeffekte besteht jedoch nicht.

**Abbildung 12:**  
**Erhoffte Verbesserungen von IKZ im KZSM**

in %



Quelle: Eigene Erhebung; n = 82.

Am zweithäufigsten wurde mit 61 % die Hoffnung auf verbesserte Kreditkonditionen genannt, wobei kein nachweisbarer Zusammenhang mit den unter Frage 8 geäußerten Sorgen über Zinsrisiken besteht. Auch zwischen Schuldenhöhe und Hoffnung auf verbesserte Konditionen kann keine statistisch signifikante (punktbiseriale) Korrelation ermittelt werden.

Wie schon bei der vorhergehenden Frage lassen sich die von den Kommunen gegebenen Antworten kaum durch andere Variablen erklären. Dies unterstreicht die These, dass die Kommunen nicht ausreichend über die Mög-

lichkeiten der interkommunalen Kooperation im kommunalen Zins- und Schuldenmanagement informiert sind. Auf diesen Punkt stellten auch die letzten beiden Fragen ab. So gaben lediglich 27,1 % der Kommunen an<sup>85</sup>, sich ausreichend über Möglichkeiten und rechtliche Grundlagen von IKZ im KZSM informiert zu fühlen. 47,4 % gaben an<sup>86</sup>, dass die Bereitstellung einer zentralen Kooperationsinfrastruktur (z. B. einer Clearingstelle) ihre Bereitschaft, im Zins- und Schuldenmanagement mit anderen Kommunen zu kooperieren, erhöhen würde.

<sup>85</sup> n = 122.

<sup>86</sup> n = 116.

## 6. Zusammenfassung und Ausblick

Die Analyse hat gezeigt, dass es die aktuelle Situation der kommunalen Verschuldung erfordert, die Auseinandersetzung mit dem kommunalen Zins- und Schuldenmanagement zu intensivieren. Der Bedarf nach Einsparungen und effektiveren Abläufen resultiert dabei nicht nur aus der Höhe der Schulden, sondern auch aus aktuellen Entwicklungen wie der Zunahme der Kassenkredite, der Einführung der Doppik und den neuen gesetzlichen Regelungen im Regulierungspaket Basel III.



Während Kommunen bereits an vielen Stellen Einsparungen vornehmen, die die Bürger direkt betreffen, bietet das kommunale Zins- und Schuldenmanagement Raum für Ansätze, die die Einwohner einer Kommune nicht unmittelbar belasten. In Kapitel 2 wurde gezeigt, dass es vielerlei mögliche Ansatzpunkte gibt. Sie reichen von der Optimierung bestehender Strukturen bis zum Einsatz neuer Instrumente und Vorgehensweisen. So bietet auf der einen Seite sogar der klassische Kommunalkredit an vielen Stellen noch Optimierungsmöglichkeiten. Auf der anderen Seite ermöglicht beispielsweise die Entwicklung der Finanzmärkte eine passgenaue Verwaltung des Zins-Risiko-Profiles. Auch bezogen auf Personal und technische Infrastruktur bieten sich für die Kommunen neue Möglichkeiten, wie z. B. ein ausgereifteres EDV-System, das die bessere Beurteilung der künftigen Marktentwicklungen und damit ein verbessertes Risikomanagement ermöglicht.

In vielen kommunalen Aufgabenbereichen werden interkommunale Kooperationen genutzt, um vom Know-how der Partner zu profitieren oder durch Größeneffekte bedingte Einsparungen zu erzielen. Das Ziel dieser Kooperationen ist in den meisten Fällen die Ausweitung des Leistungsprogrammes und die Aufteilung von Kosten und Risiken eines Projektes. Als Risiken der interkommunalen Kooperation werden vor allem die unterschiedliche Leistungsbereitschaft der Kommunen und der Verlust an eigener Gestaltungsfreiheit genannt.

Auf der Basis der erkannten Chancen und Risiken ergibt eine Prüfung der Eignung des kommunalen Zins- und Schuldenmanagements für interkommunale Kooperationen durch eine Nutzwertanalyse ein sehr großes Potenzial dieses Ansatzes. So liegt der resultierende Wert bei einer strengen Anwendung der Kriterien nahe an den Werten, die Aufgabenbereiche erreichen, in denen in der Praxis bereits häufig kooperiert wird (z. B. Abwasserbeseitigung und Wirtschaftsförderung).

Ein Blick in die Praxis zeigt jedoch, dass in Deutschland im KZSM die Möglichkeit der Kooperation zwischen Kommunen kaum genutzt wird. Während hierzulande lediglich die Darlehensgemeinschaft Rheinland-Pfalz und das Kassenkreditmanagement im Landkreis Osterode nennenswerte Ansätze darstellen, werden in anderen Ländern wie Frankreich oder der Schweiz Kooperationen im Zins- und Schuldenmanagement schon viele Jahre erfolgreich durchgeführt.

Bereits der Rücklauf zur durchgeführten Kommunalbefragung zeigte, dass dieses Thema insbesondere für Kommunen interessant ist, die bereits hoch verschuldet sind. Es lässt sich zudem ein Zusammenhang zwischen der Schuldenhöhe und den Befürchtungen gegenüber der künftigen Zinsbelastung sowie der Höhe der Kredite zur Liquiditätssicherung ableiten. Dies zeigt, dass sich die Kommunen je nach Verschuldungslage durchaus über unterschiedliche künftige Risiken Gedanken machen, während andere Herausforderungen wie der Personalaufwand unabhängig von der Schuldenhöhe gesehen werden.

Zwischen der generellen Bereitschaft zu kooperieren und der Schuldenhöhe besteht ein negativer Zusammenhang. Dies impliziert, dass Kommunen, die bereits auf anderen Gebieten als dem kommunalen Zins- und Schuldenmanagement kooperieren, tendenziell auch geringer verschuldet sind. Bezogen auf das KZSM ergibt sich das bereits angesprochene Bild, dass lediglich ein kleiner Teil der Kommunen hier Kooperationserfahrungen sammeln konnte, wobei diese dann meist lediglich aus einem Informationsaustausch bestanden.

# Quellenangaben

## Literaturverzeichnis

- 
- Barke, Arnd (2007): Kassenkreditmanagement im Landkreis Osterode am Harz als Keimzelle für die Interkommunale Kooperation, in: NLT Niedersächsischer Landkreistag 3–4 (2007), S. 141 f.
- 
- Birkholz, Kai (2006): Kommunale Debt Management in Deutschland. Eine empirische Analyse, 2. Aufl., Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam. Potsdam (KWI-Arbeitshefte, 12).
- 
- Birkholz, Kai (2008): Aktives kommunales Debt Management. Wege zu mehr Effizienz bei der kommunalen Fremdfinanzierung, in: Beiträge zum Öffentlichen Management, Bd. 22, Bern u. a.
- 
- Bortz, Jürgen/Schuster, Christof (2010): Statistik für Human- und Sozialwissenschaftler, 7. Aufl., Berlin.
- 
- Budäus, Dietrich (Hrsg.) (1998): Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, in: Schriftenreihe der Gesellschaft für Öffentliche Wirtschaft e.V., Bd. 4, 1. Aufl., Baden-Baden.
- 
- Budäus, Dietrich (2006): Rating von Bund, Ländern und Kommunen: Wie kreditwürdig ist der öffentliche Sektor?, in: Hill, Hermann (Hrsg.) (2006): Die Zukunft des öffentlichen Sektors, in: Hill, Hermann/Engels, Dieter (Hrsg.): Verwaltungsressourcen und Verwaltungsstrukturen, Bd. 5, 1. Aufl., Baden-Baden, S. 167–177.
- 
- Deutscher Städte- und Gemeindebund (2005): Interkommunale Zusammenarbeit. Praxisbeispiele, Rechtsformen und Anwendung des Vergaberechts, in: DStGB-Dokumentation, Bd. 51, 1. Aufl., Burgwedel.
- 
- Elbers, Matthias/Krebs, Sebastian (2011): Diversifizierung statt Monokultur. Herkömmliche Finanzen in der Krise – Kämmerer müssen sich mit Alternativen auseinander setzen, in: Der Neue Kämmerer (2011) Heft 4, S. S–1.
- 
- Frischmuth, Birgit/Bals, Hansjürgen (Hrsg.) (2007): Kommunales Schuldenmanagement. Auf dem Weg zu mehr Effizienz, in: Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Bd. 89, Köln.
- 
- Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (SächsGemO) vom 18. März 2003, SächsGVBl. S. 55, ber. S. 159.
- 
- Glatthard, Alexander (2004): Emissionszentrale der Schweizer Gemeinden – Das Kapitalmarktportal der Schweizer Gemeinden, in: Müller, Walther (Hrsg.) (2004): Reformoptionen für das kommunale Schuldenmanagement, 1. Aufl., Baden-Baden, S. 106–124.
- 
- Grunwald, Ekkehard (2007): Kommunales Schuldenmanagement vor neuen Herausforderungen, in: Frischmuth, Birgit/Bals, Hansjürgen (Hrsg.) (2007): Kommunales Schuldenmanagement. Auf dem Weg zu mehr Effizienz, in: Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Bd. 89, Köln, S. 47–73.
- 
- Handelsblatt (Hrsg.) (2006): Wirtschafts-Lexikon. Das Wissen der Betriebswirtschaftslehre, 1. Aufl., Stuttgart.
- 
- Hansmann, Marc/Bitsch, Kirsten/Valtis, Leonidas (2011): Auf zu neuen Quellen. Kommunen können sich über immer mehr Instrumente finanzieren – wenn sie groß genug dafür sind, in: Der Neue Kämmerer (2011) Heft 4, S. S–01.
- 
- Hesse, Joachim Jens/ Götz, Alexander (2006): Kooperation statt Fusion? Interkommunale Zusammenarbeit in den Flächenländern, in: Staatsreform in Deutschland und Europa, Bd. 1, 1. Aufl., Baden-Baden.
- 
- Hill, Hermann (Hrsg.) (2006): Die Zukunft des öffentlichen Sektors, in: Hill, Hermann/Engels, Dieter (Hrsg.): Verwaltungsressourcen und Verwaltungsstrukturen, Bd. 5, 1. Aufl., Baden-Baden.
- 
- Hollbach-Grömig, Beate/Floeting, Holger/von Kodolitsch, Paul/Sander, Robert/Siener, Manuela (2005): Interkommunale Kooperation in der Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik, 1. Aufl., Berlin.
- 
- Hopfe, Jörg/Kummerow, Bernd/Lobers, Alfred (2011): Die öffentliche Verschuldung. Kommunales Schulden- und Zinsmanagement im besonderen Fokus, in: Veldboer, Wolfgang/Bruns, Marco/Eckert, Christoph (Hrsg.) (2011): Praxishandbuch Kämmerei, in: Finanzwesen der Gemeinden, Bd. 13, 1. Aufl., Berlin, S. 365–385.
- 
- Kräkel, Matthias (2006): Synergien, in: Handelsblatt (Hrsg.) (2006): Wirtschafts-Lexikon. Das Wissen der Betriebswirtschaftslehre, 1. Aufl., Stuttgart, S. 5564–5571.
- 
- Lenk, Thomas/Rottmann, Oliver (2007): Die kommunalen Finanzen vor dem Hintergrund der Doppik-Einführung, 1. Aufl., Frankfurt am Main.
- 
- Lummerstorfer, Anton-Josef (2006): Interkommunale Zusammenarbeit. Eine Organisationsalternative mit großen Potenzialen zur Effektivitäts- und Effizienzsteigerung, 1. Aufl., Linz.
-



## Literaturverzeichnis

- 
- Müller, Walter (Hrsg.) (2004): Reformoptionen für das kommunale Schuldenmanagement, 1. Aufl. Baden-Baden.
- 
- Nierhaus, Michael/Gebhardt, Ihno (1999): Zur Ausfallhaftung des Staates für zahlungsunfähige Kommunen, 1. Aufl., Berlin.
- 
- Pampel, Ralf (1993): Finanzinnovationen im Debt Management, 1. Aufl., Wiesbaden.
- 
- Penk, Hans-Werner (2004): Anmerkungen zur horizontalen und vertikalen Kooperation zwischen Gebietskörperschaften, in: Müller, Walter (Hrsg.) (2004): Reformoptionen für das kommunale Schuldenmanagement, 1. Aufl., Baden-Baden, S. 125–127.
- 
- Rehm, Hannes/Tholen, Michael (2008): Kommunalverschuldung – Befund, Probleme, Perspektiven, in: Lenk, Thomas/Tscheulin, Dieter (Hrsg.): Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 214, 1. Aufl., Berlin.
- 
- Rottmann, Oliver/Lenk, Thomas (2009): Kommunales Zins- und Schuldenmanagement. Zinsen steuern, Verschuldung optimieren, 1. Aufl., Leipzig.
- 
- Schneider, Bernd Jürgen (2005): Handbuch Interkommunale Zusammenarbeit – Eine Einführung, in: Schneider, Bernd Jürgen (Hrsg.) (2005): Handbuch interkommunale Zusammenarbeit, 1. Aufl., Stuttgart, S. 1–18.
- 
- Schneider, Johannes/Schiffmann, Jörg (2008): Zinsen interkommunal gestalten. Mecklenburg-Vorpommern bietet Schuldenverwaltung auch für kleine Kommunen an – Pilotkommunen gesucht, in: Der Neue Kämmerer (2008) Heft 4, S. 7.
- 
- Schwarting, Gunnar (2007): Kommunales Kreditwesen. Haushaltsrechtliche Grundlagen – Schuldenmanagement – öffentlich-private Partnerschaften, in: Finanzwesen der Gemeinden, Band 5, 3. Aufl., Berlin.
- 
- Schwarz, Georg (2007): Interkommunale Zusammenarbeit – am Beispiel der Kommunalen Darlehensgemeinschaft in Rheinland-Pfalz, in:
- 
- Frischmuth, Birgit/Bals, Hansjürgen (Hrsg.) (2007): Kommunales Schuldenmanagement. Auf dem Weg zu mehr Effizienz, in: Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Bd. 89, Köln, S. 170–174.
- 
- Steiner, Reto (2002): Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz. Erklärungsansätze, Umsetzungsmöglichkeiten und Erfolgsaussichten, 1. Aufl., Bern.
- 
- Veldboer, Wolfgang/Bruns, Marco/Eckert, Christoph (Hrsg.) (2011): Praxishandbuch Kämmererei, in: Finanzwesen der Gemeinden, Band 13, 1. Aufl., Berlin.
- 

**Standard & Poor's (2005)**

Western European & Regional Government Credit Survey 2005, in:  
[http://www2.standardandpoors.com/spf/pdf/fixedincome/2005\\_WesternEuropean\\_LRG\\_7.0.pdf](http://www2.standardandpoors.com/spf/pdf/fixedincome/2005_WesternEuropean_LRG_7.0.pdf)  
 Mai 2005

Internet-  
quellenverzeichnis**Statistisches Bundesamt (2011a)**

Finanzen und Steuern. Schulden der öffentlichen Haushalte 2010. Fachserie 14 Reihe 5, in:  
<http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/Fachveroeffentlichungen/FinanzenSteuern/OeffentlicheHaushalte/SchuldenOeffentlicherHaushalte>  
 26. August 2011

**Statistisches Bundesamt (2011b)**

Finanzen und Steuern. Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts. Fachserie 14 Reihe 2, in:  
<http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/Fachveroeffentlichungen/FinanzenSteuern/OeffentlicheHaushalte/AusgabenEinnahmen/KassenergebnisOeffentlicherHaushalt>  
 16. August 2011

# Impressum

## Herausgeber

NRW.BANK

## Düsseldorf

Kavalleriestraße 22  
40213 Düsseldorf  
Telefon 0211 91741-0  
Telefax 0211 91741-1800

## Münster

Friedrichstraße 1  
48145 Münster  
Telefon 0251 91741-0  
Telefax 0251 91741-2921

## V.i.S.d.P.:

Leiter Presse und Kommunikation  
Dr. Klaus Bielstein

[www.nrwbank.de](http://www.nrwbank.de)  
[info@nrwbank.de](mailto:info@nrwbank.de)

## Haftungsausschluss

Alle Angaben wurden sorgfältig recherchiert und zusammengestellt. Für die Richtigkeit und Vollständigkeit des Inhalts sowie für zwischenzeitliche Änderungen übernimmt der Herausgeber keine Gewähr.

© 2012 Alle Rechte vorbehalten

## Verantwortlich für den Inhalt



**KOMPETENZZENTRUM**  
Öffentliche Wirtschaft und Daseinsvorsorge

Prof. Dr. Thomas Lenk, Dr. Oliver Rottmann  
Msc. Tim Reichardt

Kompetenzzentrum  
Öffentliche Wirtschaft und Daseinsvorsorge  
Universität Leipzig

## Gestaltung und Produktion

pom point of media GmbH, Willich

## Fotonachweis

iStockphoto

## Druck

Woeste Druck, Essen

## Stand

April 2012



