

Studienreihe der Stiftung Kreditwirtschaft
Hrsg.: Prof. Dr. Joh. Heinr. v. Stein

Frank Kutschera

Kommunales Debt Management als Bankdienstleistung



Verlag Wissenschaft & Praxis



Kommunales Debt Management als Bankdienstleistung

**Studienreihe der Stiftung Kreditwirtschaft
an der Universität Hohenheim**

Herausgeber:

Prof. Dr. Joh. Heinr. v. Stein

Band 36

Frank Kutschera

Kommunales Debt Management als Bankdienstleistung

Verlag Wissenschaft & Praxis



Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 3-89673-180-7

© Verlag Wissenschaft & Praxis
Dr. Brauner GmbH 2003
D-75447 Sternenfels, Nußbaumweg 6
Tel. 07045/930093 Fax 07045/930094

Alle Rechte vorbehalten

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Printed in Germany

Vorwort des Herausgebers

Mit der Studienreihe möchte die Stiftung Kreditwirtschaft wissenschaftliche Arbeiten, die an der Universität Hohenheim zu Themen der Bank- und Finanzwirtschaft entstanden sind, einem interessierten Fachpublikum zugänglich machen. Die veröffentlichten Schriften sollen Information und Anregung geben und den Gedankenaustausch zwischen Universität und Praxis fördern.

Die vorliegende Arbeit behandelt ein Thema von zunehmender Aktualität. Die wachsende Problematik der kommunalen Finanzen wird auch der Öffentlichkeit mehr und mehr bewußt. Sie ist gekennzeichnet von Schwächen des kommunalen Steueraufkommens, hohem Finanzierungsbedarf und Mängeln in der Finanzierungskompetenz kommunaler Finanzbeamter und Entscheidungsträger. Gleichzeitig steht ein zunehmendes Volumen der Geld- und Kapitalmärkte sowie eine wachsende Vielfalt an Finanzierungsinstrumenten für bedarfsgerechte Lösungen bereit. Die sehr dynamische Entwicklung neuer Finanzinstrumente an den internationalen Finanzmärkten und die daraus entstehenden Möglichkeiten der Finanz- und Risikosteuerung bleiben von den Gemeinden bislang weitgehend ungenutzt.

In der vorliegenden Arbeit entwickelt der Autor ein Konzept für die Bankdienstleistung „Kommunales Debt Management“. Der Nutzen einer solchen Arbeit ist offenkundig angesichts der Bedeutung der Fremdfinanzierung und ihrer Kosten im kommunalen Sektor sowie der bisher wenig fundierten Entscheidungspraxis. Die Untersuchung Kutscheras trägt wesentlich zur Klärung begrifflicher Grundlagen und darüber hinaus von Situation und Rahmenbedingungen für eine Schuldensteuerung der Gemeinden bei. Damit führt sie zu Grunderkenntnissen für die Gestaltung eines bedarfsgerechten, flexiblen Angebots durch Finanzdienstleister. Ebenso bilden das entwickelte Portfolio-Konzept für die Schuldensteuerung durch einen externen Dienstleister sowie die Analyse der Phasen dieses Steuerungsprozesses und ihrer Interdependenzen Basiserkenntnisse für die Leistungsgestaltung. Im Sinne einer entscheidungsorientierten Untersuchung trägt die Auseinandersetzung mit dem Pro und Contra der Einführung einer solchen Bankdienstleistung aus der Position von Gemeinden und Debt Manager wesentlich dazu bei, Entscheidungsgrundlagen für die Hauptbeteiligten transparent zu machen.

Der Autor fördert durch seine Arbeit nicht nur den wissenschaftlichen Erkenntnisfortschritt, sondern zeigt Entscheidungsträgern aus der kommunalen und kreditwirtschaftlichen Praxis konkrete Handlungsoptionen auf für die Ausgestaltung eines innovativen, leistungsfähigen Produktes zum beiderseitigen Nutzen.

Ich wünsche dem 36. Band der Studienreihe reges Interesse.

Hohenheim, im November 2002

Joh. Heinr. v. Stein

Vorwort des Verfassers

Die vorliegende Arbeit entstand während meiner Zeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Kreditwirtschaft der Universität Hohenheim und wurde im März 2000 abgeschlossen. Über diesen Zeitraum hinausgehende Entwicklungen und die zwischenzeitlich erschienene Literatur konnten nur selektiv berücksichtigt werden.

Bedanken möchte ich mich bei Herrn Prof. Dr. Joh. Heinr. von Stein für die von ihm maßgeblich geschaffenen hervorragenden Arbeitsbedingungen und das angenehme Arbeitsklima am Lehrstuhl sowie bei Herrn Prof. Dr. Rolf Caesar für die spontane Bereitschaft zur Übernahme des Koreferats. Mein Dank gilt auch den Vertretern der Städte und Gemeinden, die bereitwillig und gewissenhaft einen umfangreichen von mir erstellten Fragebogen ausgefüllt und damit dazu beigetragen haben, daß in der Arbeit ein aktuelles Bild der Verschuldungsgewohnheiten der bedeutenden kommunalen Schuldner gezeichnet werden konnte.

Zum Gelingen der Arbeit haben darüber hinaus meine Familie, Kollegen, Freunde und weitere Gesprächspartner mit ihrer fortwährenden Unterstützung sowie Anregungen und Diskussionen beigetragen. Besonders hervorzuheben sind dabei Eva-Maria Gruner, Dr. Karen Hepe und Dr. Stefan Bund, denen ich Dank für die gewissenhafte Durchsicht des Manuskripts und die wertvollen Hinweise schulde.

Schließlich gilt der Dank meiner lieben Frau Katharina, die während der Assistentenzeit auf viele gemeinsame Stunden verzichtet und mich dennoch stets zur konsequenten Fortsetzung der Arbeit ermuntert hat. Aus Liebe und Dankbarkeit ist dieses Buch daher ihr gewidmet.

Oberursel, im November 2002

Frank Kutschera

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	1
1.1	Begriffsdefinitionen	1
1.2	Abgrenzung des Erkenntnisziels und Vorgehensweise	3
2	Kommunale Verschuldung in der Bundesrepublik Deutschland	9
2.1	Charakteristika des Schuldners „Gemeinde“	9
2.2	Rahmenbedingungen für die kommunale Schuldenwirtschaft	14
2.2.1	Verschuldung im kommunalen Haushalt	14
2.2.1.1	Der Haushaltsplan	14
2.2.1.2	Anlagen zum Haushaltsplan	17
2.2.1.3	Die Jahresrechnung und die Rechnungsprüfung	19
2.2.1.4	Haushaltsgrundsätze	20
2.2.1.4.1	Allgemeine Haushaltsgrundsätze	20
2.2.1.4.2	Grundsätze für die Veranschlagung	22
2.2.1.4.3	Deckungsgrundsätze	23
2.2.2	Der kommunale Verschuldungsprozeß	24
2.2.2.1	Akteure der kommunalen Verschuldung	24
2.2.2.2	Genehmigungsverfahren	25
2.2.2.3	Entscheidungsprozeß.....	31
2.3	Volumen und Struktur der Kommunalverschuldung	35
2.3.1	Volumen der Kommunalverschuldung	35
2.3.2	Struktur der Kommunalverschuldung	40
2.3.2.1	Rechtliche Vorgaben für die kommunale Verschuldungsstruktur	40
2.3.2.2	Gläubiger.....	42
2.3.2.3	Instrumente.....	47
2.3.2.4	Laufzeiten, Zins- und Tilgungsmodalitäten	50
2.4	Implikationen für die Ausgestaltung der Bankdienstleistung „Kommunales Debt Management“	52

IV

3	Entwicklung eines Zielsystems für das kommunale Debt Management..	59
3.1	Positionen zum Debt Management der öffentlichen Hand in der Literatur	60
3.1.1	Diskussion in der angelsächsischen Literatur	60
3.1.2	Diskussion in der deutschsprachigen Literatur	64
3.2	Analyse und Gewichtung der Zielkomponenten	68
3.2.1	Gemeinden als eigenständige Träger der Wirtschaftspolitik	68
3.2.2	Einzelwirtschaftliche Ziele	70
3.2.3	Gesamtwirtschaftliche Ziele	72
3.2.3.1	Das Stabilisierungsziel	72
3.2.3.2	Das Allokationsziel	78
3.2.3.3	Das Distributionsziel	83
3.2.4	Gewichtung der Zielkomponenten	85
3.3	Formulierung des Zielsystems	90
4	Elemente der Bankdienstleistung „Kommunales Debt Management“	95
4.1	Planungsphase: Entwicklung einer Verschuldungsstrategie	95
4.1.1	Risikoanalyse der bestehenden Schuldenstruktur und Ermittlung der Risikoneigung der Gemeinde	96
4.1.2	Aufstellen eines Schuldendienstplans	100
4.1.3	Auswahl der Aktionsparameter des Debt Managers	103
4.1.3.1	Finanzierungsinstrumente und ihre Ausgestaltung	104
4.1.3.1.1	Traditionelle Finanzierungsinstrumente der Gemeinden	104
4.1.3.1.2	Innovative Finanzierungsinstrumente und Begebungsformen	112
4.1.3.1.3	Zins- und Tilgungsmodalitäten	116
4.1.3.1.4	Beurteilung durch eine Ratingagentur	121
4.1.3.2	Zinsderivate	128
4.1.3.2.1	Zum Einsatz von Zinsderivaten im kommunalen Debt Management	128
4.1.3.2.2	Zinsoptionen	131

4.1.3.2.3	Caps, Floors und deren Kombinationen	133
4.1.3.2.4	Zinsfutures	136
4.1.3.2.5	Forward Rate Agreements.....	137
4.1.3.2.6	Swaps	139
4.1.3.2.7	Risiken beim Einsatz von Zinsderivaten im kommunalen Debt Management	151
4.1.3.2.8	Rechtliche Beschränkungen des Einsatzes von Zinsderivaten im kommunalen Debt Management	155
4.1.3.3	Beziehungen zwischen den Aktionsparametern.....	162
4.1.4	Entwickeln einer Benchmark	166
4.1.4.1	Bedeutung der Benchmark	166
4.1.4.2	Anforderungen an die Benchmark	167
4.1.4.3	Bestimmung der Benchmark	169
4.2	Realisierungsphase: Portfoliomanagementstrategien	178
4.2.1	Zur Auswahl der geeigneten Portfoliomanagementstrategie.....	178
4.2.2	Passive Portfoliomanagementstrategien.....	180
4.2.3	Semiaktive Portfoliomanagementstrategien	182
4.2.3.1	Duration, modifizierte Duration und Konvexität	182
4.2.3.2	Immunisierungsstrategien und ihre Weiterentwicklungen...	185
4.2.4	Aktive Portfoliomanagementstrategien	188
4.3	Kontroll- und Anreizmechanismen: Ansatzpunkte zur Überwindung der Prinzipal-Agent-Problematik.....	192
4.3.1	Das Verhältnis von Gemeinde und Debt Manager als Prinzipal-Agent-Beziehung.....	192
4.3.2	Kontrolle der Aktivitäten des Debt Managers.....	197
4.3.2.1	Rechenschaftsbericht durch den Debt Manager.....	197
4.3.2.2	Interne Kontrolle des Debt Managers durch die anbietende Bank	199
4.3.2.3	Externe Kontrolle des Debt Managers durch Dritte.....	201
4.3.3	Analyse der Performance des Debt Managers.....	204
4.3.3.1	Performancemessung	206

4.3.3.2	Standardisierung der Performanceberichterstattung	209
4.3.3.3	Risikoadjustierung der Performance	212
4.3.3.4	Performanceattribution.....	215
4.3.4	Vergütungssysteme für das Debt Management und ihre Anreizwirkungen.....	217
4.3.4.1	Zur Auswahl des geeigneten Vergütungssystems.....	217
4.3.4.2	Performanceunabhängige Vergütungssysteme.....	221
4.3.4.3	Performanceabhängige Vergütungssysteme.....	222
5	Vorzüge und Schwierigkeiten der Markteinführung der Bankdienstleistung „Kommunales Debt Management“	233
5.1	Motivstruktur für Angebot und Nachfrage der Bankdienstleistung „Kommunales Debt Management“	233
5.1.1	Motive für die auftraggebende Gemeinde.....	233
5.1.2	Motive für die anbietende Bank	237
5.1.2.1	Veränderte Kundenbedürfnisse	237
5.1.2.2	Ausschöpfen von Cross Selling-Potential	239
5.2	Analyse potentieller Widerstände gegen die Markteinführung der Bankdienstleistung „Kommunales Debt Management“	243
5.2.1	Divergierende Individual- oder Partikularinteressen.....	243
5.2.2	Unkenntnis der Risiken bei dem Einsatz von Zinsderivaten.....	249
5.2.3	Furcht vor einer Abhängigkeit von dem Debt Manager.....	253
6	Schlußbetrachtung	257
	Literaturverzeichnis	265

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
ABS.....	Asset Backed Securities
Amtsbl.....	Amtsblatt
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BAKred.....	Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen
BAnz.....	Bundesanzeiger
BausparkG.....	Bausparkkassengesetz
BayGO.....	Bayerische Gemeindeordnung
BBankG.....	Gesetz über die Deutsche Bundesbank
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIP.....	Bruttoinlandsprodukt
BMF.....	Bundesministerium der Finanzen
BMWi.....	Bundesministerium für Wirtschaft
BörsG.....	Börsengesetz
BörsZulV.....	Börsenzulassungs-Verordnung
CAPM.....	Capital Asset Pricing Model
CED.....	Committee for Economic Development
CHF.....	Schweizer Franken
CIPFA.....	Chartered Institute of Public Finance and Accountancy
CP.....	Commercial Paper
D_{mod}	Modifizierte Duration
DVFA.....	Deutsche Vereinigung für Finanzanalyse und Anlageberatung e.V.
DGO.....	Deutsche Gemeindeordnung
DSGV.....	Deutscher Sparkassen- und Giroverband
DTB.....	Deutsche Terminbörse

VIII

ERP	European Recovery Program
ESG	Emissionszentrale der Schweizer Gemeinden
EURIBOR	European Interbank Offered Rate
EWU	Europäische Währungsunion
EZB	Europäische Zentralbank
FRA	Forward rate agreement
FIBOR.....	Frankfurt Interbank Offered Rate
Fn.	Fußnote
FRN.....	Floating Rate Note (Variabel verzinsliche Anleihe)
GBP.....	Britisches Pfund
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GG.....	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GIPS.....	Global Investment Performance Standards
GKM	Geld- und Kapitalmarkt
GO.....	Gemeindeordnung
GS	Grundsatz/Grundsätze des BAKred
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HGO.....	Hessische Gemeindeordnung
HGrG.....	Haushaltsgrundsätzegesetz
HypBankG	Hypothekenbankengesetz
ISDA	International Swap Dealers Association
KfW.....	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KWG.....	Kreditwesengesetz
LAF.....	Lastenausgleichsfonds
LIBOR.....	London Interbank Offered Rate
LPM	Lower Partial Moments
MBL	Ministerialblatt
MTN.....	Medium Term Note/s
NRW	Nordrhein-Westfalen
OTC.....	Over the counter

PEX.....	Deutscher Pfandbriefindex
PPS.....	Performance Presentation Standards
PVBP.....	Price Value of a Basis Point
REX.....	Deutscher Rentenindex
RdErl.	Runderlaß
RGBL.	Reichsgesetzblatt
S&P.....	Standard & Poor's
SEC.....	Securities and Exchange Commission (amerikanische Wertpapieraufsichtsbehörde)
Sp.	Spalte
StabG.....	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
Tab.	Tabelle
ThürKO.....	Thüringer Kommunalordnung
ÜPKKG.....	Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen
USD.....	US Dollar
VaR.....	Value at Risk
VgRÄG.....	Vergaberechtsänderungsgesetz
YV.....	Yield Value

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Der Prozeß des kommunalen Debt Managements	7
Abb. 2: Entwicklung des kommunalen Schuldenvolumens 1950 bis 2001	38
Abb. 3: Marktanteile im Kreditgeschäft mit Gemeinden und Gemeindeverbänden nach Bankengruppen.....	46
Abb. 4: Prozentuale Aufteilung der Laufzeit der kommunalen Neuverschuldung 1975 bis 2001	51
Abb. 5: Funktionen der Ziele nach den Komponenten der Bankdienstleistung „Kommunales Debt Management“	91
Abb. 6: Gesamtkosten kurz- und langfristiger Verschuldung für einen Einjahres-Zeitraum von 1967 bis 1998.....	119
Abb. 7: Grundprinzip eines Swapvertrages	141
Abb. 8: Ausnutzen „komparativer Kostenvorteile“ durch den Einsatz von Swaps.....	143
Abb. 9: Anforderungen an die Benchmark	169
Abb. 10: Effizienzkurve.....	175
Abb. 11: Graphische Ermittlung des optimalen Portfolios	176
Abb. 12: Konvexer Verlauf der Wert-Marktzins-Kurve.....	183
Abb. 13: Die Strategic-Frontier-Analyse	191
Abb. 14: Kriterien für die Wahl des Vergütungssystems.....	220
Abb. 15: Ansatzpunkte für die Unterstützung der Gemeinden durch die kommunalen Spitzenverbände.....	259
Abb. 16: Gestaltungsparameter des kommunalen Debt Managements für die kommunalen Entscheidungsträger	263

Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Schulden und Zinslast der zehn am höchsten verschuldeten deutschen Städte	40
Tab. 2: Zielorientierte Maßnahmen des Debt Managers und daraus entstehende Zielkonflikte.....	87
Tab. 3: Ratings europäischer Großstädte	125
Tab. 4: Rechtliche Rahmenbedingungen für den Einsatz von Zinsderivaten durch Gemeinden in den Flächenländern	161
Tab. 5: Beziehungssystem der Aktionsparameter des Debt Managers	163
Tab. 6: Korrelationsmatrix und Erwartungswerte für Anlagen am deutschen Rentenmarkt 1967-1999	174

1 Einleitung

1.1 Begriffsdefinitionen

Unter den Begriff „Debt Management“ fallen die Änderung der Ausgestaltung einer in ihrer Höhe konstanten Schuld (Debt Management im engeren Sinne) und/oder die qualitative Verwirklichung einer bereits beschlossenen Änderung der Schuldenhöhe (Debt Management im weiteren Sinne) unter Berücksichtigung der allgemeinen staatswirtschaftlichen Zielsetzungen.¹ Im folgenden werden mit dem Begriff „Debt Management“ sämtliche koordinierten Maßnahmen zusammengefaßt, die der aktiven, vorausschauenden, zielorientierten Ordnung, Beeinflussung oder unmittelbaren Festlegung der Struktur eines gegebenen Schuldenvolumens dienen.²

Für die Definition des Begriffs „Schulden“ gibt es im Zusammenhang mit dem Debt Management nach Milbradt drei Möglichkeiten. Die engste bezeichnet als Gegenstand des Debt Management nur die verzinsliche marktfähige Staatsschuld. Die etwas weitere bezieht die nicht marktfähigen Schuldtitel mit ein. Die weiteste umfaßt darüber hinaus noch die staatliche Geldmenge.³ Für die folgende Betrachtung eines kommunalen Debt Managements ist die weitere Definition am zweckmäßigsten. Sie schließt sowohl marktfähige als auch nicht marktfähige Schuldtitel, also die für den kommunalen Haushalt relevante und durch kommunale Entscheidungsträger selbst bestimmte Verschuldung, ein und deckt sich mit der Definition in § 45 Nr. 20 GemHVO,⁴ wonach Schulden als „Rückzahlungs-

¹ Vgl. Koch (1975a), S. 343. Der englische Ausdruck „Debt Management“ wird üblicherweise auch in der deutschsprachigen Literatur verwendet, denn es „ist nicht ganz einfach, aus der Übersetzung heraus einen Begriff zu definieren, der dem Kern dieser Tätigkeit entspricht.“ Ullmann. (1968), S. 1057. In Abgrenzung dazu zur Theorie und Praxis der staatlichen Schuldenniveauplanung vgl. Thormälen (1982).

² Der Debt Manager trifft dabei also, abgesehen von der Entscheidung über die Zeitpunkte von Schuldaufnahmen und vorzeitigen Tilgungen, keinerlei Entscheidungen über das Schuldenvolumen. Da der Debt Manager durch seine Maßnahmen Einfluß auf die Höhe des Schuldendienstes und damit auf die finanziellen Haushaltsspielräume nimmt, hat seine Tätigkeit allerdings indirekt Auswirkungen auf die Höhe der Neuverschuldung. Vgl. Diller (1984), S. 64. Vgl. dazu Abschnitt 2.2.2.2.

³ Vgl. Milbradt (1975), S. 13.

⁴ Grundsätzlich gelten in den einzelnen Bundesländern ähnliche rechtliche Rahmenbedingungen für die Gemeinden. Wenn nicht anders angegeben, wird für die Gemeindeordnung und die Gemeindehaushaltsverordnung im folgenden von der hessischen Regelung ausgegangen. Die aktuellen

verpflichtungen aus Kreditaufnahmen und ihnen wirtschaftlich gleichkommenen Vorgängen sowie aus der Aufnahme von Kassenkrediten“ zu verstehen sind.⁵

Relevant sind im folgenden also allein diejenigen Schulden, die zuvor haushaltswirksam geworden und in ihrer Höhe eindeutig quantifizierbar sind. Diese, auch als unmittelbare oder Kameralverschuldung bezeichnete,⁶ Verschuldung betrug bei den deutschen Gemeinden Ende 1999 rund 84 Mrd. €.⁷ Sie schließt weder die Schulden der Eigenbetriebe und Eigengesellschaften noch die der kommunalen Krankenhäuser (mittelbare Verschuldung) ein, obwohl die Entscheidungsträger in vielen Gemeinden dazu übergehen, Investitionen und die damit verbundene Schuldaufnahme an kommunale oder kommunalnahe Unternehmungen zu übertragen, um den kommunalen Haushalt zu entlasten. Zudem werden Verbindlichkeiten aus Leasingverträgen, Eventualverbindlichkeiten aus Gewährleistungen (Bürgschaften und Garantien) und Haftungen und alle anderen nichtfälligen Verwaltungsschulden ebensowenig einbezogen wie alle sonstigen zukünftigen Zahlungsverpflichtungen durch Pensionsansprüche oder andere vertraglich oder gesetzlich zugesagte oder garantierte Transferleistungen, wenngleich ihr Volumen ein erhebliches Ausmaß erreichen kann.

Mit den im folgenden synonym verwendeten Oberbegriffen „Gemeinde“ und „Kommune“ werden kreisfreie Städte, Gemeindeverbände, Landkreise und kreisangehörige Gemeinden in den Flächenländern bezeichnet.⁸ Dabei beziehen sich die historischen Anmerkungen bis zum Zeitpunkt der deutschen Vereini-

rechtlichen Vorgaben für den Einsatz derivativer Instrumente werden in Abschnitt 4.1.3.2.8 gesondert behandelt.

⁵ Nachtkamp/Sinn meinen, daß eine Definition der Staatsschulden, welche die Geldmenge ausschließt, also beispielsweise Offenmarktpolitik nicht zum Debt Management zählt, wegen der institutionellen Trennung zwischen Regierung und Notenbank ihre Berechtigung hat, aber aus theoretischer Sicht etwas künstlich wirke. Vgl. Nachtkamp/Sinn (1981), S. 279. Für das kommunale Debt Management gilt diese Kritik an einem Ausklammern der Offenmarktpolitik nicht, weil die Gemeinden erstens kein eigenes Bargeld in Umlauf geben und zweitens die von der EZB beschlossenen geldpolitischen Rahmenbedingungen nicht beeinflussen können.

⁶ Vgl. Schwarting (2000), S. 33.

⁷ Statistisches Bundesamt, FS 14, R5. Vgl. dazu auch Abb. 2 auf S. 38.

⁸ Gemeindeverbände sind vor allem Landkreise. Unterhalb der Kreisebene gibt es noch Verbandsgemeinden (Rheinland-Pfalz), Samtgemeinden (Niedersachsen) oder Ämter (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein) als Zusammenschluß mehrerer sehr kleiner Ortsgemeinden. Oberhalb der Kreisebene gibt es Landschaftsverbände (NRW), den Bezirksverband Pfalz, den Landeswohlfahrtsverband Hessen oder die Bezirke in Bayern, die mehrere Kreise und kreisfreie Städte umfassen. Zudem gab / gibt es regionale Gemeindeverbände wie den Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (bis 31. März 2001 Umlandverband Frankfurt) oder den Kommunalverbund Ruhrgebiet. Vgl. Schwarting (1993), S. 16-17.

gung nur auf westdeutsche Gemeinden. Nicht eingeschlossen sind die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg.⁹

1.2 Abgrenzung des Erkenntnisziels und Vorgehensweise

Auf dem Weg zum schlanken Staat werden immer mehr kommunale Leistungen an private Anbieter übertragen. Darunter fallen auch Leistungen, welche die Gemeinde¹⁰ selbst nachfragt. Daß das kommunale Debt Management bisher von solchen Überlegungen ausgespart worden ist,¹¹ mag daran liegen, daß die Bedeutung dieser Tätigkeit unterschätzt wird. Die kommunale Verschuldungspraxis beschränkt sich darauf, zum Zeitpunkt des Kapitalbedarfs Kreditangebote einzuholen, den günstigsten Kredit mit möglichst langer Laufzeit und Zinsbindungsfrist aufzunehmen und während der Laufzeit des Kredits die Zahlungsströme des Schuldendienstes unabhängig von der Entwicklung des Geld- und Kapitalmarktes und der eigenen Haushaltssituation unverändert zu belassen.¹² Ein Debt Management im oben definierten Sinne findet nicht statt.

Ziel der vorliegenden Arbeit ist, ein realitätsorientiertes Konzept für die Bankdienstleistung „Kommunales Debt Management“ und damit einen Gestaltungsansatz mit den entsprechenden Handlungsempfehlungen für die kreditwirtschaftliche Praxis zu entwickeln. Mit Hilfe dieser Bankdienstleistung wird es einer einzelnen Gemeinde ermöglicht, ihr Debt Management teilweise oder vollständig auf einen spezialisierten privaten Anbieter aus der Kreditwirtschaft, einen Debt Manager, zu übertragen. Der Debt Manager berät die Gemeinde bei der Entwicklung der Verschuldungsstrategie und setzt diese um. Die Verschuldung erfolgt dabei im Namen der Gemeinde, die die Höhe der Verschuldung bestimmt und das finanzielle Risiko der Verschuldungsstrategie trägt. Die diese

⁹ Die Sondersituation mit der Stadt Bremen und der Stadtgemeinde Bremerhaven wird damit ebenfalls ausgeklammert.

¹⁰ Der sprachlichen Einfachheit halber wird im folgenden weitestgehend das Verhalten der Entscheidungsträger in einer Gemeinde verkürzt als das Verhalten der Gemeinde bezeichnet.

¹¹ Eine Ausnahme bildet allein Müller (2000). Er empfiehlt für das öffentliche Debt Management im allgemeinen den Einsatz von externen Finanzexperten durch die Auftragsvergabe an Banken oder andere Finanzintermediäre. Vgl. Müller (2000), S. 119. Diese Gedanken werden vertieft in Reding / Müller (2001).

¹² Im Sommer 1999 wurde vom Autor eine schriftliche Befragung zur kommunalen Schuldenwirtschaft in Deutschland durchgeführt. An dieser Untersuchung beteiligten sich 33 deutsche Großstädte mit einem durchschnittlichen Schuldenvolumen von 210 Mio. € (Stichtag 31. Dezember 1998) aus elf Flächenländern. Signifikante regionale Unterschiede im Verschuldungsverhalten konnten dabei nicht identifiziert werden. Die in dieser Arbeit getroffenen Aussagen zum Status quo der Schuldenwirtschaft in deutschen Großstädten stützen sich im wesentlichen auf die Ergebnisse dieser Befragung.