

Werkstattgespräch „Zukunft des kommunalen Schuldenmanagements“

Handreichung

erarbeitet von



In Kooperation mit
IVC Public Service, Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
und
PKF Fasselt Schlage Lang und Stolz, Wirtschaftsprüfung und Beratung

September 2009

Werkstattgespräch „Zukunft des kommunalen Schuldenmanagements“

HERAUSGEBER UND VERTRIEB

Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen
Städtetag Nordrhein-Westfalen
Landkreistag Nordrhein-Westfalen
NRW.BANK

Inhalt

1. Vorbemerkung	7
2. Rolle der Kommunalaufsicht.....	7
3. Eckpunkte für Best Practice (Finanzrichtlinie)	8
4. Behandlung im Rahmen NKF	22
5. Kleine Kommunen und interkommunale Zusammenarbeit.....	26
6. Rolle der Banken	28
7. Kredite zur Liquiditätssicherung.....	28
8. Anhang.....	29
- <i>Teilnehmerverzeichnis</i>	30
- <i>Musterdienstweisungen Städtetag</i>	31
- <i>RdErl. d. Innenministeriums vom 04.09.2009: Kredite und kreditähnliche Rechtsgeschäfte der Gemeinden (GV)</i>	47
- <i>Inhaltsverzeichnis Beispiel-Finanzrichtlinie</i>	54



Vorwort

des Innenministers des Landes Nordrhein-Westfalen,
Dr. Ingo Wolf MdL

Liebe Leserinnen und Leser,

die gegenwärtige Finanz- und Wirtschaftskrise stellt die kommunalen Haushalte genauso wie das Land vor große Herausforderungen.

Für die Kommunen ist ein effizientes Schuldenmanagement daher wichtiger denn je. Wie schwierig es allerdings ist, das kommunale Schuldenmanagement zu justieren und langfristig auszurichten, haben die letzten Jahre gezeigt. Nicht jedes Produkt, das die Banken hierfür bereitgestellt haben, hat sich bewährt und sich für die Kommunen als nützlich erwiesen.

Umso notwendiger ist es für die Kommunen, ihr Schuldenmanagement zu optimieren. Das bedeutet: Chancen und Risiken, die im Schuldenmanagement liegen, zu analysieren und eigenverantwortlich mit großer Sorgfalt gegeneinander abzuwägen. Das Land Nordrhein-Westfalen stellt dazu nicht zuletzt mit seinem aktualisierten Krediterlass einen verlässlichen Rahmen zur Verfügung. Es gilt dabei auch weiterhin: Wer bei Finanzgeschäften die haushaltsrechtlichen Regelungen einhält, das Vorsichtsprinzip streng beachtet und spekulative Finanzgeschäfte unterlässt, wird mit diesem Rahmen zum kommunalen Finanzmanagement, die Chancen nutzen können.

Die gemeinsame Broschüre des Städte- und Gemeindebundes NRW, des Städtetags NRW, des Landkreistags NRW sowie der NRW.BANK gibt hierzu wertvolle Unterstützung. Sie baut auf einem Werkstattgespräch kommunaler Praktiker mit Bankfachleuten auf und gibt damit nützliche Hilfestellungen zum kommunalen Schuldenmanagement. Ich bin sicher, dass die Broschüre für die kommunale Praxis vor Ort zur Lösung noch offener Fragen einen wichtigen Beitrag leisten wird.

Düsseldorf, August 2009

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ingo Wolf', written in a cursive style.

Dr. Ingo Wolf MdL
Innenminister des Landes
Nordrhein-Westfalen

1. Vorbemerkung

Nahezu alle Kommunen in Nordrhein-Westfalen haben sich in den vergangenen Jahren intensiv mit dem Einsatz von Instrumenten zum aktiven Zinsmanagement beschäftigt und dabei umfassende Erfahrungen gesammelt.

Verschiedene Gespräche mit kommunalen Vertretern, den kommunalen Spitzenverbänden und der Kommunalaufsicht haben gezeigt, in welchem Spannungsfeld sich das Thema Finanz- und Zinsmanagement bewegt:

- Der Einsatz von Derivaten hat sich für Kommunen inzwischen zu einem gängigen Standard entwickelt. Die Öffnung der kommunalen Seite für das Thema hat zu einer Inflationierung des Produktangebots in diesem Bereich geführt. Die angebotenen Derivate sind teilweise so strukturiert, dass die Chance-Risiko-Profile nicht unmittelbar erkennbar sind.
- Aufgrund der gesammelten Erfahrungen haben die Finanzverwaltungen der Kommunen das Ziel formuliert, sich professioneller aufzustellen, sofern sie weiterhin ein aktives Finanz- und Zinsmanagement praktizieren wollen.
- Die Kommunalaufsicht stellt die kommunale Eigenverantwortung in den Vordergrund und zeigt den allgemeinen Rahmen auf.
- Die Kommunen wünschen sich vor allem Praxishilfen für den Umgang mit dem Management ihrer Schulden, was die Vielzahl von kommunalen Projekten zur Erstellung von Regelwerken und Finanzrichtlinien belegt.
- Im Rahmen der NKF-Einführung stellt sich zudem die Frage, wie mit Derivaten unter Bewertungsaspekten umzugehen ist.

Vor diesem Hintergrund fand ein Werkstattgespräch in Bochum statt, in dem mit kommunalen Vertretern über die vorgenannten Aspekte diskutiert wurde. Ziel war die Definition von Eckpunkten für eine Art „Best Practice“ eines professionellen Finanz- und Zinsmanagements.

Das Ergebnis wird nun in einer Zusammenfassung als Handreichung für die Verwaltung vorgelegt, in der die Vorträge und die wesentlichen Diskussionspunkte dokumentiert sind. Darüber hinaus hat die Kommunalaufsicht einige Ergebnisse der Diskussion in die Überarbeitung des Krediterlasses einfließen lassen. Der Text des aktualisierten Krediterlasses vom 04.09.2009 ist dieser Dokumentation als Anhang beigefügt.

2. Rolle der Kommunalaufsicht

Die Kommunen entscheiden grundsätzlich eigenverantwortlich über den Einsatz von Derivaten. Deshalb ist die Kommunalaufsicht weder „Schiedsrichter“ noch „Zertifizierungsstelle für Finanzprodukte“. Es gelten gleichwohl kommunalrechtliche Beschränkungen, die den Kommunen bekannt sind. Den rechtlichen Rahmen bilden § 90 der Gemeindeordnung NRW und die nun unter Ziffer 2.2 des aktuellen Krediterlasses zusammengefassten Grundsätze.

Daraus ergibt sich:

- Spekulation ist verboten, der Einsatz von Derivaten ist zur Zinssicherung und Optimierung erlaubt.
- Ein Derivatgeschäft muss stets bestehenden Kreditgeschäften zugeordnet werden können.
- Das Vorsichtsprinzip ist zu beachten.
- Es besteht die Pflicht zur Risikovorsorge und Kontrolle.
- Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist zu beachten.

Darüber hinaus hatte das Innenministerium den Kommunen bereits per Erlass im Oktober 2006 empfohlen, Derivatgeschäfte im Zweifel nicht als Geschäfte der laufenden Verwaltung zu behandeln, vgl. nun Ziffer 2.2.3 Krediterlass.

Schließlich ist fachkundige Beratung und das Bilden einer eigenen Zinsmeinung unerlässlich, ersetzt aber selbstverständlich nicht die eigenverantwortliche Auseinandersetzung mit diesen Finanzprodukten.

Durch die negativen Erfahrungen einiger Städte mit dem Einsatz von strukturierten Swaps ist der Begriff Derivat heute eher negativ belegt. Der Einsatz sinnvoller Instrumente sollte aber weiterhin Teil des Finanz- und Zinsmanagement bleiben. Dabei sollten die Erfahrungen auf der „Lernkurve“ genutzt werden. Als wichtiger Aspekt erscheint in diesem Zusammenhang auch, dass nur Produkte zum Einsatz kommen, die man selbst in kurzer Zeit versteht. Außerdem muss jedem Handelnden die besondere Bedeutung der öffentlichen Verwaltung bewusst sein. Die Orientierung der Finanzverantwortlichen in den Kommunen an geeigneten Eckpunkten (Best Practice) für das eigene Handeln wird als sinnvoll erachtet. Nach dem neuen Krediterlass sollen entsprechende örtliche Dienstanweisungen erlassen werden.

3. Eckpunkte für Best Practice (Finanzrichtlinie)

Die Diskussion über die Eckpunkte für ein professionelles Finanz- und Zinsmanagement beinhaltet vielfältige Fragestellungen: Wie sind die Chancen und die Risiken eines Geschäfts zu beurteilen? Wer trägt die Risiken? Wie bestimmt man Limite für Geschäfte? Welche Instrumente dürfen eingesetzt werden? Wie wird ein günstiges Angebot sichergestellt?

Die Musterdienstanweisungen des Städtetages sind dabei wertvolle Orientierungshilfen. Sie sind als Anhang beigefügt.

Eine Finanzrichtlinie der Verwaltung sollte u.a. Festlegungen zu folgenden Punkten enthalten:

- Ziele des Finanz- und Zinsmanagements
- Grundsätze für die Organisation des Finanz- und Zinsmanagements (z.B. Aufbauorganisation, Organisation des Geschäftes, Vertretungsregelungen)
- Liquiditätsplanung
- Management des Liquiditätsrisikos
- Management der Zinsrisikoposition
- Management der Devisenrisikoposition
- Management der Bonitätsrisiken
- Abschluss von Finanzgeschäften (z.B. Definition von zulässigen Geschäften, Einführung neuer Produkte, Abwicklung von Handelsgeschäften)
- Limitsystem
- Berichterstattung
- Finanzkontrolle

Die drei Impulsreferate beschäftigten sich mit diesem Themenkreis:



NRW.BANK.Woche

Werkstattgespräch

- Bochum, 25. August 2008 -



Übersicht

- **Wesentliche Best Practices im Industriebereich**

- **Grundelemente eines Regelwerks für Kommunen**

Wesentliche Best Practices im Industriebereich für das Treasury

■ **Ausrichtung/Strategie**

- Konzernweite Umsetzung der Ziele, Grundsätze und Ausrichtung
- Direkte, regelmäßige Berichtspflicht an den Finanzvorstand
- Einrichtung eines unabhängigen Risiko-Controllings
- Adäquate Abdeckung von Front-, Middle- und Back-Office-Funktionen, mit Sicherstellung von Funktionentrennung

■ **Risiko-Management**

- Risikopolitik zur Festlegung der Vorgehensweise und Parametern
- Gesamtbetrachtung aller Risiken und regelmäßige Risikoanalysen
- Festlegung und Einhaltung von Limiten
- Performance-Messung mittels festgelegter Benchmark

3

August 2008

NRW.BANK.Woche - Werkstattgespräch

Bernd Kummerow



Wesentliche Best Practices im Industriebereich für das Treasury

■ **Regelwerk**

- Konzernweit gültiges Regelwerk
- Regelungen für die wichtigsten Treasury-Aufgaben angelehnt an die Anforderungen für Banken
- Zu regeln sind Aufgaben, Prozesse, Zuständigkeiten
- Regelungen in Form von Arbeitsanweisungen
- Regelmässige Überprüfung der Einhaltung der Regelungen

4

August 2008

NRW.BANK.Woche - Werkstattgespräch

Bernd Kummerow



Grundelemente eines Regelwerks für Kommunen

- **Organisatorische Regelungen**
- **Liquiditätsplanung**
- **Management von Risiken**
(Liquiditäts-, Zins-, Währungs- und Kontrahentenrisiko)
- **Abschluss von Finanzgeschäften**
 - Zulässige Finanzgeschäfte
 - Einführung neuer Finanzinstrumente
 - Abschluss und Abwicklung von Finanzgeschäften

Grundelemente eines Regelwerks für Kommunen

- **Limitsystem**
(für jede definierte Risikokategorie)
- **Berichterstattung**
- **Finanzkontrolle**

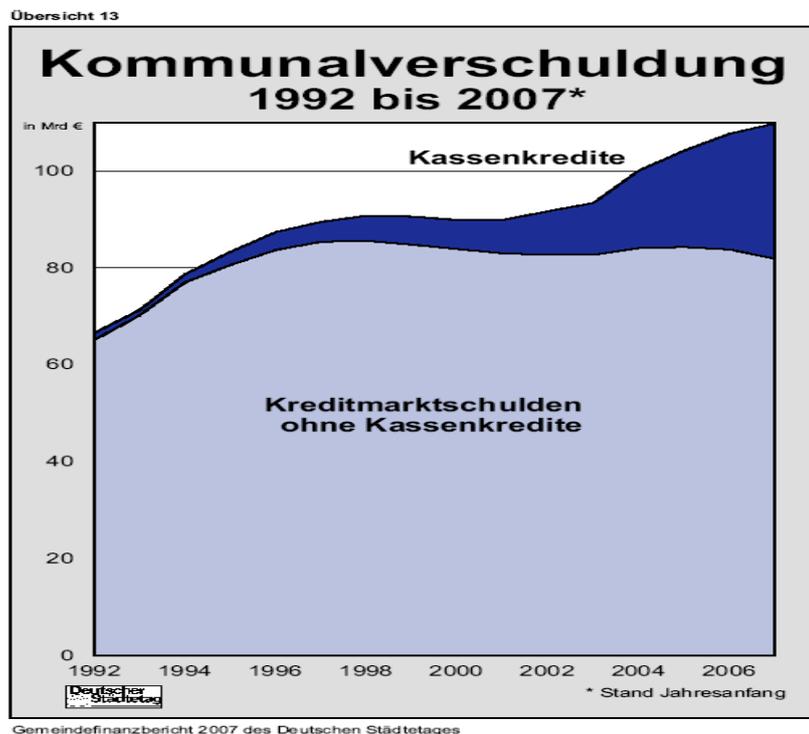
Zukunft des kommunalen Schuldenmanagements

Workshop
25. August 2008
in Bochum

02.07.2009

Dr. Birgit Frischmuth

Seite 1



02.07.2009

1. Die kommunale Landschaft ist vielfältig

- Regionale Disparitäten der kom. Gesamtverschuldung (überdurchschnittlicher Anstieg der Schulden in NRW)
- Kassenkredite konzentrieren sich nicht nur auf wenige Bundesländer sondern vor allem auf kreisfreie und große kreisangehörige Städte; in diesen Städten – Verschärfung der Schuldenkrise!
- Ein Drittel der Städte ab 20 TEW nutzen Derivate für Investitions- und Kassenkredite.
- Mit steigendem Schuldenvolumen werden tendenziell mehr Derivate eingesetzt.
- Bei Realisierung in eigener Regie verzichten die Kommunen überwiegend auf die Nutzung dieser Finanzinstrumente.
- Wird hingegen das Schuldenmanagement unter Beteiligung von Externen durchgeführt, so kehrt sich das Verhältnis um und 75 % der Kommunen machen dann von Derivaten Gebrauch.

02.07.2009

Dr. Birgit Frischmuth

Seite 3



Aktuelle Strategie in den Großstädten

- Sehr differenziert - in Abhängigkeit von der finanziellen Situation, personellen Ausstattung, bisherigen Strategie, Zinsmeinung
- Tendenz: Durch erhöhte Tilgung Reduzierung des Zinsänderungsrisikos / wo möglich: Entschuldungsstrategie
- Bei Investitionskrediten fixe : variabel (überwiegend 85 bis 93 : 15 bis 7) ; bei Liquiditätskrediten Tendenz zu mittelfristigen Zinsbindungen (Abhängigkeit von fin. Situation)
- Vorrangig bis ausschließlich Nutzung von Sicherungsderivaten
- Risikodiversifizierung

02.07.2009

Dr. Birgit Frischmuth

Seite 4



2. Neue aufsichtsrechtliche Regelungen für den Einsatz von Derivaten nicht erforderlich

- Die bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen sind ausreichend
- Die Kommunalaufsicht sollte sich grundsätzlich auf Mindestregelungen beschränken.
- Risikodiversifizierung erfordert rasche Reaktion auf veränderte Marktbedingungen
starre Regelungen können da nur hinderlich sein

02.07.2009

Dr. Birgit Frischmuth

Seite 5



3. Ansatzpunkte für die Optimierung: Klare Regeln (Musterdienstanweisung)

- Allg.Anforderungen (Ziele, Konnexität, Marktbeobachtung und -analyse)
- Anforderungen an die Organisation
- Verfahrensfragen
- Risikosteuerung (u.a. Szenarien, Limite)
- Dokumentation und Berichtswesen
- Verfahren für die Änderung und Beendigung von Derivatgeschäften

02.07.2009

Dr. Birgit Frischmuth

Seite 6



4. Klare Regeln beim Einsatz von Derivaten (Musterdienstanweisung)

- Allg. Anforderungen (Ziele, Konnexität, Marktbeobachtung und -analyse)
- Anforderungen an die Organisation
- Verfahrensfragen
- Risikosteuerung (u.a. Szenarien, Limite)
- Dokumentation und Berichtswesen
- Verfahren für die Änderung und Beendigung von Derivatgeschäften

- Bei nachweisbarem Beratungsversagen: rechtliche Schritte

14.09.2009

Dr. Birgit Frischmuth

Seite 7



5. Ansatzpunkte für die Optimierung

- Organisation des Informations- und Meinungsaustausches u.a. DST-Internetform eingerichtet
- Schulungskonzept entwickelt – Kooperation mit der Sparkassenakademie Bonn
- Kommunaler Musterschuldschein ist erarbeitet (bisher noch nicht erprobt)

02.07.2009

Dr. Birgit Frischmuth

Seite 8



Drei Musterdienstleistungen

(veröffentlicht in: DST-Beiträge, Reihe G, Heft 14)

- Neuaufnahme und Umschuldung von Krediten
- Aufnahme von Krediten zur Liquiditätssicherung
- Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten

02.07.2009

Dr. Birgit Frischmuth

Seite 9



Generelle Orientierungen

- Ausschreibung der Leistungen
- Beratung und Handel nicht ausschließlich aus einer Hand
- simpel is beautiful ; einfache, durchschaubare Instrumente;
- nur Produkte die von mehreren, wirtschaftlich unabhängigen Kontraktpartnern angeboten und bewertet werden ; exotische Produkte haben keine Marktbreite; Marktpreise sollten aber verglichen werden
- immer eine max. Verlustrisikoberechnung vorlegen lassen
- Kontraktpartner wählen nach Einlagensicherung, Mindest-Rating (A) oder auch ausschließlich „systemische“ Banken

02.07.2009

Dr. Birgit Frischmuth

Seite 10



6. Offene Fragen

- Konsequenzen der MiFID?
- Kreditbegriff im Gemeindehaushaltsrecht ist nicht mehr zeitgemäß
- Erweiterung der Zinsbindungsmöglichkeiten für Kassenkredite
- Risiken des Schuldenmanagements in den kommunalen Beteiligungen

02.07.2009

Dr. Birgit Frischmuth

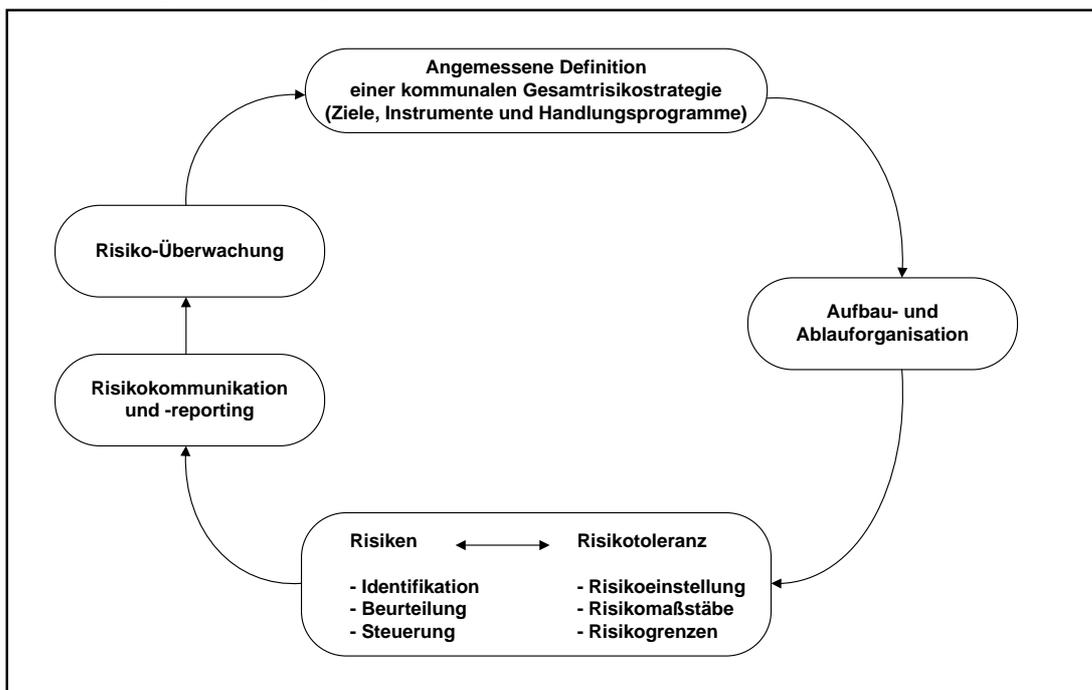
Seite 11

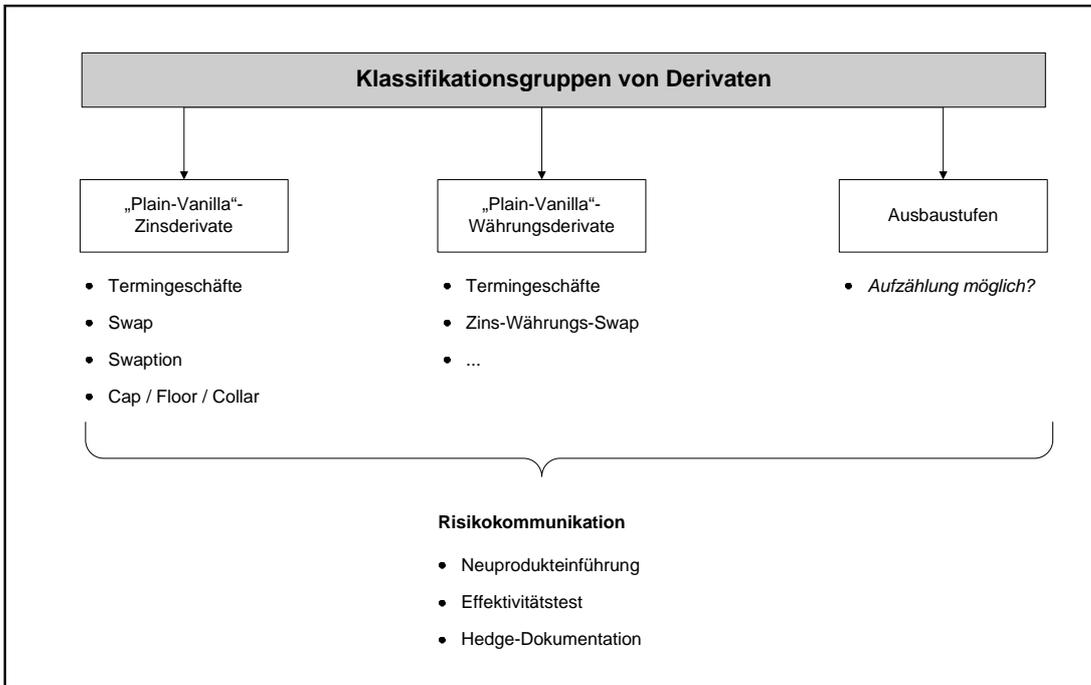
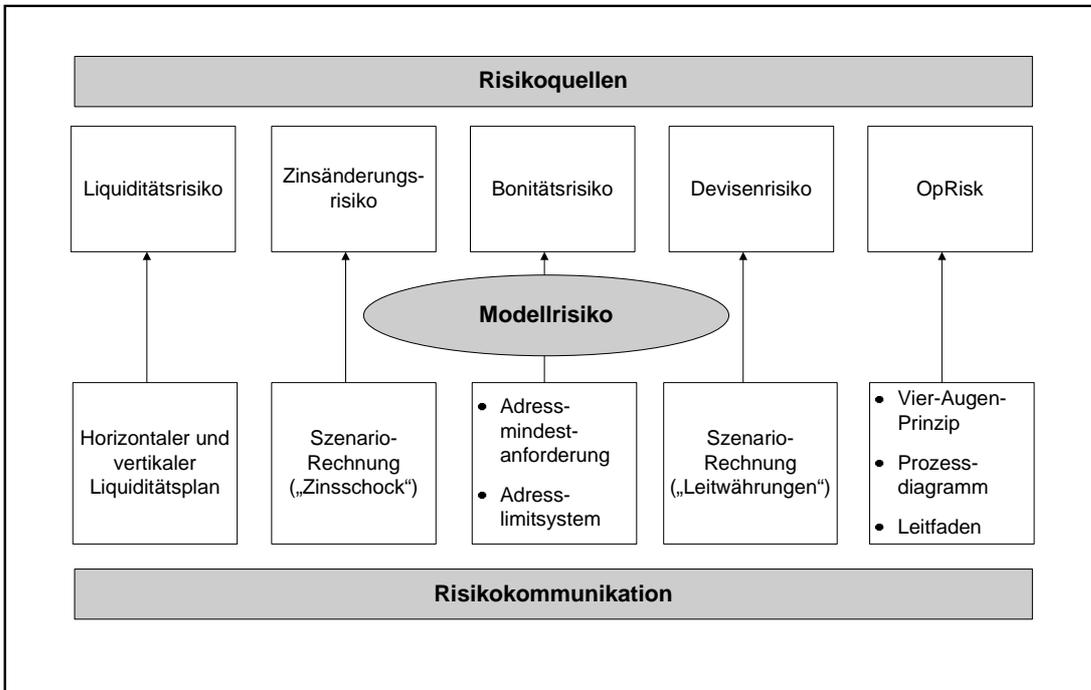


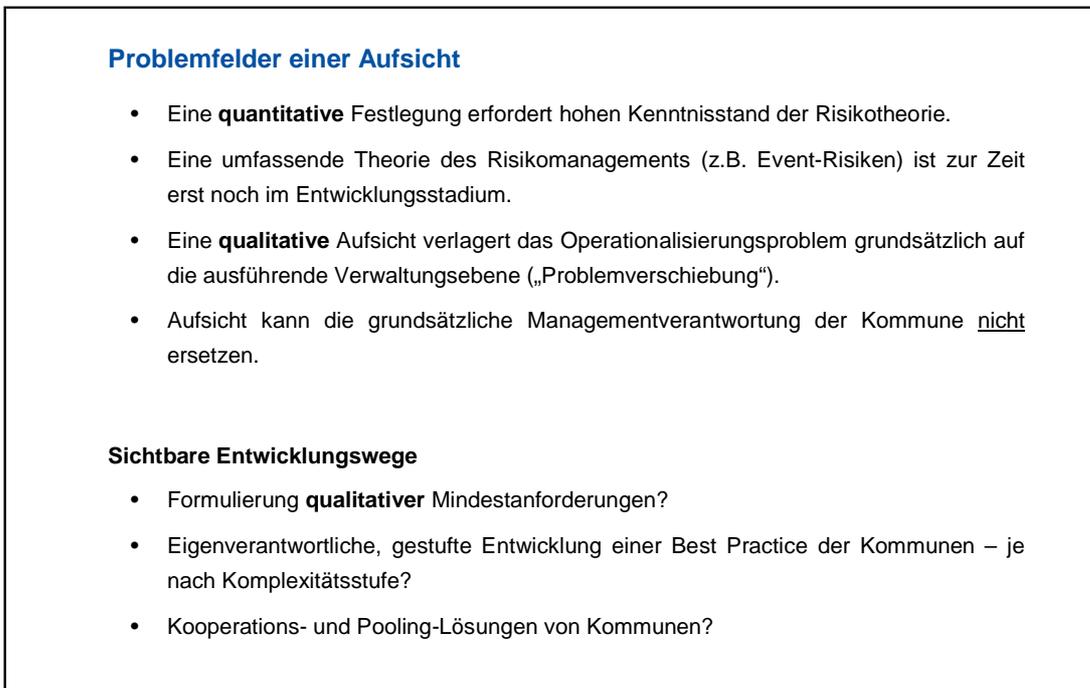
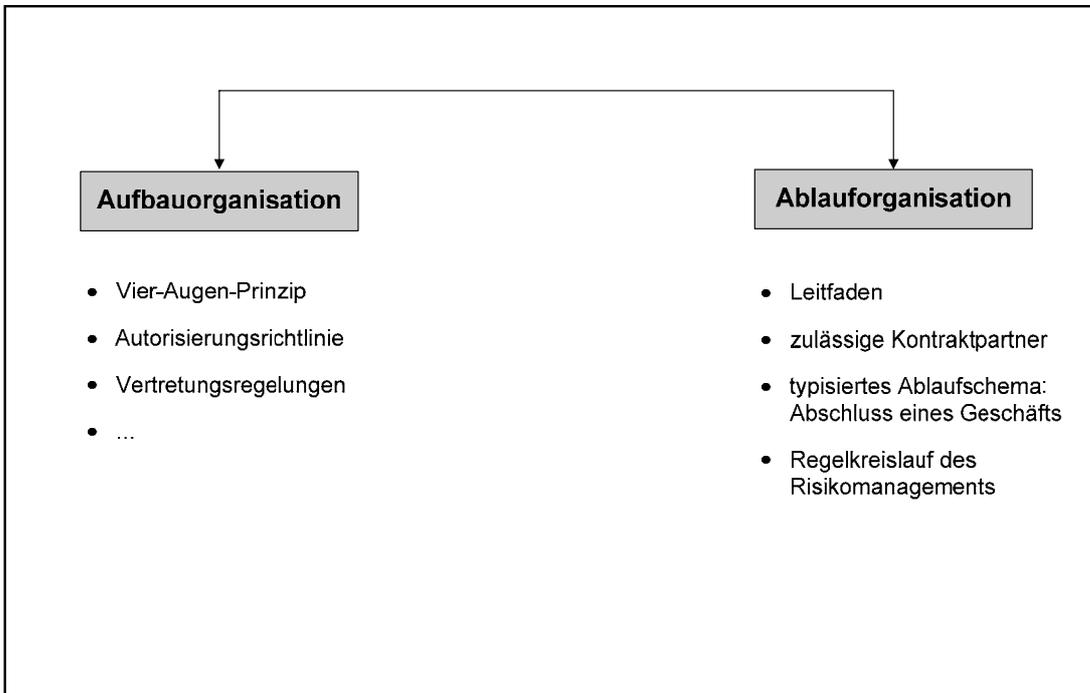
IVC Public Services GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

Anregungen für eine Best-Practice-Entwicklung im kommunalen Finanzrisikomanagement

Werkstattgespräch Bochum, 25. August 2008









Regelkreislauf
des Risiko-
managements

Risikoquellen
und Risiko-
kommunikation

Risikosteuerung
über Derivate

Aufbau- und
Ablauforganisation

Entwicklungs-
perspektiven

(Erkennbare) Entwicklungsperspektiven

- Eine quantitative Festlegung erfordert hohen Kenntnisstand der Risikotheorie.
- Gemeinsame Herausbildung einer Best Practice auf kommunaler Ebene.
- Integrierte Regelkreisläufe des Risikomanagements sachlich abgestuft umsetzen.
- „Handel und Beratung trennen“:
Outsourcing und Best Advice, wenn geboten und wirtschaftlich sinnvoll.
- Interpretation sachlicher und zeitlicher Konnexität ggf. gemeinsam diskutieren.



Regelkreislauf
des Risiko-
managements

Risikoquellen
und Risiko-
kommunikation

Risikosteuerung
über Derivate

Aufbau- und
Ablauforganisation

Entwicklungs-
perspektiven

Anhang: Struktur MaRisk

Modul AT (Allgemeiner Teil)	
AT 1 Vorbemerkung AT 2 Anwendungsbereich AT 2.1 Anwenderkreis AT 2.2 Risiken AT 2.3 Geschäfte AT 3 Gesamtverantwortung der Geschäftsleitung AT 4 Allgemeine Anforderungen an das Risikomanagement AT 4.1 Risikotragfähigkeit AT 4.2 Strategien AT 4.3 Internes Kontrollsystem AT 4.3.1 Aufbau- und Ablauforganisation AT 4.3.2 Risikosteuerungs- und controllingprozesse AT 4.4 Interne Revision	AT 5 Organisationsrichtlinien AT 6 Dokumentation AT 7 Ressourcen AT 7.1 Personal AT 7.2 Technisch-organisatorische Ausstattung AT 7.3 Notfallkonzept AT 8 Aktivitäten in neuen Produkten oder auf neuen Märkten AT 9 Outsourcing
Modul BT (Besonderer Teil)	
BT 1 Besondere Anforderungen an das interne Kontrollsystem	
BTO Anforderungen an die Aufbau- und Ablauforganisation BTO 1 Kreditgeschäft BTO 1.1 Funktionstrennung und Votierung BTO 1.2 Anforderungen an die Prozesse im Kreditgeschäft BTO 1.2.1 Kreditgewährung BTO 1.2.4 Intensivbetreuung BTO 1.2.2 Kreditweiterbearbeitung BTO 1.2.5 Behandlung v. Problemkrediten BTO 1.2.3 Kreditbearbeitungskontrolle BTO 1.2.6 Risikovorsorge BTO 1.3 Verfahren zur Früherkennung von Risiken BTO 1.4 Risikoklassifizierungsverfahren BTO 2 Handelsgeschäft BTO 2.1 Funktionstrennung BTO 2.2 Anforderungen an die Prozesse im Handelsgeschäft BTO 2.2.1 Handel BTO 2.2.2 Abwicklung und Kontrolle BTO 2.2.3 Abbildung im Risikocontrolling	BTR Anforderungen an die Risikosteuerungs- und controllingprozesse BTR 1 Adressenausfallrisiken BTR 2 Marktpreisrisiken BTR 2.1 Allgemeine Anforderungen BTR 2.2 Marktpreisrisiken des Handelsbuches BTR 2.3 Marktpreisrisiken des Anlagebuches (einschl. ZAR) BTR 3 Liquiditätsrisiken BTR 4 Operationelle Risiken
BT 2 Besondere Anforderungen an die Ausgestaltung der Internen Revision	
BT 2.1 Aufgaben der Internen Revision BT 2.2 Grundsätze für die Interne Revision	BT 2.3 Prüfungsdurchführung BT 2.4 Auslagerung der internen Revision BT 2.5 Konzernrevision

Im Ergebnis wurde zusammengefasst auf vier wichtige Punkte hingewiesen:

- Eine Finanzrichtlinie stellt eine wesentliche Grundlage für das eigene Handeln im kommunalen Finanzbereich dar. Sie kann auf Basis der Empfehlungen des Städtetages oder der Pilotfälle im Finanz- und Zinsmanagement erstellt werden.
- Vor Abschluss eines Geschäftes sollte stets ein „Preisvergleich“ zu den Konditionen erfolgt sein.
- Die Mitarbeiter sind ein wichtiger Erfolgsfaktor für das Finanzmanagement. Sie sollten über Mindestanforderungen an Wissen im betriebs- und finanzwirtschaftlichen Bereich verfügen.
- Bei der Operationalisierung von Eckpunkten der Finanzrichtlinie sollte dem Risiko-Controlling besondere Beachtung geschenkt werden.

4. Behandlung im Rahmen NKF

Im Zuge der NKF-Einführung bei den Kommunen in Nordrhein-Westfalen kommt der Frage nach der Abbildung von Derivaten in der Rechnungslegung eine zunehmende Bedeutung zu.

Der nachfolgend abgebildete Impulsvortrag ging auf dieses Thema ein:



NKF-Regelungen HGB-Regelungen
(vor BilMoG) Ansatz und Bewertung Entwicklungsperspektiven

IVC Public Services GmbH
Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

**Bilanzielle Abbildung von Derivaten
im NKF-Abschluss**

**Werkstattgespräch
Bochum, 25. August 2008**

Relevante NKF-Regelungen (I)

§ 32 Abs. 1 Satz 1 GemHVO NRW

- Die Bewertung des im Jahresabschluss auszuweisenden Vermögens und der Schulden ist unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung vorzunehmen.

Erläuterung zu § 32 Abs. 1 GemHVO

- Das kaufmännische Rechnungswesen gilt als Referenzmodell für das Neue Kommunale Finanzmanagement, soweit nicht Abweichungen davon aus gesetzlichen oder gemeindlichen Besonderheiten heraus erforderlich sind. Maßgebend für alles sind die objektiven Verhältnisse am Abschlussstichtag.

Relevante NKF-Regelungen (II)

§ 41 GemHVO NRW

- (7) Die vorgeschriebenen Posten der Bilanz dürfen zusammengefasst werden, wenn sie einen Beitrag enthalten, der für die Vermittlung eines den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Bildes der Vermögens- und Schuldenlage der Gemeinde nicht erheblich oder dadurch die Klarheit der Darstellung vergrößert wird. Die Zusammenfassung von Posten der Bilanz ist im Anhang anzugeben. Dies gilt auch für die Mitzugehörigkeit zu anderen Posten, wenn Vermögensgegenstände oder Schulden unter mehrere Posten der Bilanz fallen.

Erläuterung zu § 41 GemHVO NRW

- 5.4 zu Nummer 4 ...Im Anhang sind zu den Verbindlichkeiten auch zinsbezogene und währungsbezogene Derivatgeschäfte, die im Zusammenhang mit einem Kredit abgeschlossen wurden, anzugeben.

Abbildung derivativer Finanzinstrumente im kommunalen Jahresabschluss

- Aus dem allgemeinen Haushaltsgrundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit ergibt sich ein Spekulationsverbot.



Ein Derivat darf immer nur im Zusammenhang mit einem Grundgeschäft stehen.

- In der GO NRW und der GemHVO NRW sind keine expliziten Vorschriften zur buchhalterischen Erfassung von derivativen Finanzinstrumenten enthalten.



Rückgriff auf die für das Handelsrecht entwickelten Grundsätze.

Relevante HGB-Regelungen

- Für die Bilanzierung derivativer Finanzinstrumente existieren keine speziellen gesetzlichen Regelungen im HGB.
- Dessen ungeachtet haben sich insbesondere im Zuge der Modernisierung der Bankrechnungslegung Bilanzierungspraktiken durchgesetzt, die sich als Interpretation der allgemeinen GoB und Prinzipien des HGB deuten lassen.
 - *Grundsatz der Vollständigkeit* → evtl. Belastungen aus schwebenden Geschäften sind vollständig abzubilden.
 - *Grundsatz der Vorsicht* → wirtschaftliche Belastungen sind kaufmännisch vorsichtig zu antizipieren.
 - *Imparitätsprinzip* → drohende Verluste sind, sofern absehbar, aufwandswirksam abzubilden.
 - *Realisationsprinzip* → Gewinne werden erst nach Realisation ertragswirksam.
 - *Grundsatz der Einzelbewertung* → wirtschaftliche Bewertungseinheiten verstoßen nicht gegen den Grundsatz der Einzelbewertung.

Ansatz und Bewertung (HGB)

- Grundsätzliche zulässige Vorgehensweisen bei der Bilanzierung
 - Einzelbewertung: Keine Berücksichtigung von Sicherungszusammenhängen zwischen Grundgeschäft und Sicherungsgeschäft.
 - Kompensatorische Bewertung:
 - Verrechnung von Bewertungsgewinnen des Sicherungsgeschäfts mit Bewertungsverlusten des Grundgeschäfts (et vice versa)
 - Verzicht auf Abschreibung oder Rückstellung

Ansatzvorschriften für eine Bewertungseinheit

- Gegenläufige Wertentwicklung von Grund- und Sicherungsgeschäft auf Grund eines relevanten Risikoparameters (Korrelation idealerweise von -1 („Homogenität des Risikos“), dann ist auch eine kompensatorische Bewertung möglich).
- Zeitliche Kongruenz von Grund- und Sicherungsgeschäft (Maßstab im Allgemeinen Laufzeit des Sicherungsgeschäfts).
- Betragliche Kongruenz von Grund- und Sicherungsgeschäft. Zur Herstellung der Betragskongruenz können auch genau bestimmte Teile von Grund- und Sicherungsgeschäft oder mehrere Geschäfte in die Bewertungseinheit einbezogen werden.
- Nachvollziehbare und verständliche Dokumentation des Sicherungszusammenhangs zu Beginn und während der Sicherungsbeziehung.

Entwicklungsperspektiven NKF und HGB

- HGB orientiert sich stärker an internationalen Bilanzierungsprinzipien einer Marktbewertung von Derivaten (Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz, BilMoG).
- Marktbewertungen und wirtschaftliche Sicherungsbeziehungen lassen sich in einem „gemischten Bilanzierungsmodell“ (Anschaffungs-/Herstellungskosten, Marktbewertungen) nur mit separaten Bilanzierungsregeln für das Hedging sachgerecht abbilden.
- Internationale Bilanzierungsregeln sehen zudem ausführliche Dokumentationen von Sicherungsbeziehungen, Zielsetzungen und Effektivitäten dieser Konstruktionen vor.
- Langfristig wird sich das HGB dem nicht entziehen können. Fraglich ist, ob vor diesem Hintergrund ein statischer Verweis auf einen zeitlichen Entwicklungsstand des HGB für den NKF-Abschluss Bestand haben wird.

Als Ergebnis der Diskussion kann festgehalten werden:

- Es ist nicht auszuschließen, dass zumindest perspektivisch je nach Einzelfall Drohverlustrückstellungen für bestimmte Derivate in der NKF-Bilanz zu bilden sein werden. Eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung dürfte dabei die Frage sein, ob Grundgeschäft und Derivat im konkreten Fall eine Bewertungseinheit bilden. Mindestanforderung dafür ist das im Krediterlass NRW geforderte Konnexitätsprinzip.
- Da es bereits Fälle von Drohverlustrückstellungen auf Grund von Zinsderivaten bei AöR und Eigenbetrieben gibt, wird die Tendenz zur Gleichbehandlung auf allen Ebenen dazu führen, dass es eine konsistente Regelung für den „Stadtkonzern“ geben wird. Zu trennen sind aber grundsätzlich „einfache“ Zinssicherungsgeschäfte von den sonstigen bspw. zu Handelszwecken gehaltenen Finanzinstrumenten (ggf. auch komplexe strukturierte Produkte) ohne Basisgeschäft.
- Sollte die Bildung von Drohverlustrückstellungen zur gängigen Praxis werden, wäre die Entwicklung kommunalgerechter Standards sinnvoll. Dazu gehört, dass sich etwaige Verpflichtungen zur Bildung von Drohverlustrückstellungen nicht auf „einfache“ Instrumente der Zinssicherung, sondern insbesondere auf komplex strukturierte Derivate zur Zinsoptimierung beziehen sollten. Dabei ist darauf zu achten, dass nicht Bewertungs- und Bilanzierungsstandards von Institutionen, die Derivate als Handelsbestände halten, auf die Kommunen übertragen werden, da Handelsbestände bei Kommunen gar nicht zulässig wären.

Neben den zuvor behandelten Schwerpunktthemen des Werkstattgesprächs spielten die folgenden Aspekte eine wichtige Rolle in der Diskussion:

5. Kleine Kommunen und interkommunale Zusammenarbeit

Es ist wichtig, bei der Thematik die Unterschiede zwischen großen und kleineren Kommunen zu berücksichtigen.

Sie haben völlig unterschiedliche Schuldenvolumina, andere Investitionsbudgets, differenzierte Haushaltsstrukturen und eine andere personelle Ausstattung. Neben Regeln für Großstädte sollte es des-

halb auch Konzepte für die kleineren Kommunen geben, die deren spezifische Besonderheiten berücksichtigen.

Eine effektive und professionelle Abwicklung des Schuldenmanagements kann durch verschiedene Modelle interkommunaler Kooperationen befördert werden. Die interkommunale Zusammenarbeit in Form von Shared-Services bietet vielfältige Ansatzpunkte im Finanzbereich, die möglichst verfolgt werden sollten. Dabei geht es bei der 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. Letzteres wird eindrücklich durch die gemeinsame Studie des Deutschen Städte- und Gemeindebundes und Kienbaum zur interkommunalen Zusammenarbeit aus dem Jahr 2004 belegt, wonach sich bei vergleichbaren Kooperationen die erzielbaren Einsparungen im Bereich zwischen 5 und 15 Prozent bewegen (vgl. DStGB-Dokumentation Nr. 39, Interkommunale Zusammenarbeit).

Dabei ist die Spannweite der in interkommunale Kooperationen einzubeziehenden Aufgaben ebenso groß wie das Instrumentarium möglicher rechtlicher Konstrukte (vgl. hierzu Schneider (Hrsg.), Handbuch Interkommunale Zusammenarbeit, 2005, Kapitel B) zur Umsetzung. Von einer einfachen Zusammenarbeit im IT-Bereich bis hin zur Gründung einer regionalen Finanzagentur, welche die notwendigen Marktbeobachtungen gewährleistet und Entscheidungsvorlagen für die beteiligten Gemeinden entwirft (vgl. Bertelsmann-Stiftung, Kommunale Dienstleistungs-Partnerschaften – Mit Shared Services zu einer effektiven Verwaltung, 2007, S. 70 ff.), sind viele Varianten vorstellbar. Dies schließt ausdrücklich auch die Kooperation zwischen Kommunen und Kreisen ein.

Die Frage der rechtlichen Organisation der Zusammenarbeit ist stets nachgelagert. In erster Linie müssen die Bereiche identifiziert und vereinbart werden, in denen durch eine gemeinsame Aufgabenerledigung Vorteile erzielt werden können. Erst daran anschließend stellen sich weitergehende Fragen zum organisatorischen Rahmen.

Orientiert am Aufgabenkatalog eines Finanz- und Zinsmanagements könnten die gekennzeichneten Aufgaben Gegenstand einer interkommunalen Zusammenarbeit sein:

	Schwerpunkt	Detailarbeit	Ansatzpunkt für Zusammenarbeit
Aufbauphase	Ziele und Nebenbedingungen	Def. Ziele Finanzmanagement	
		Erfassung der Prozesse	
		Aufnahme best. Richtlinien	
	Portfolio-Analyse	Analyse Ist-Portfolio	
		Bewertung PF aus strateg. und finanzmathematischer Sicht	
		Entwicklung erster Optimierungsansätze	
	Handlungsrahmen und Richtlinien	Definition des Regelwerks	X
		Festlegung von Produktkategorien und Zuordnung zulässiger Produkte	X
	Zielabgleich	Analyse Zwischenstand Ergebnisse	
		Auswertung und Abgleich mit Vorgaben und Zielen	
	Benchmark und Berichtswesen	Definition einer Benchmark	X
		Festlegung von Berichtszielen	X
Ausarbeitung von Modellberichten		X	

	Schwerpunkt	Detailarbeit	Ansatzpunkt für Zusammenarbeit
Operative Phase	Basisarbeit	Marktanalyse	X
		Entwicklung einer Markteinschätzung	X
	Portfolio-Analyse	Auswertung und Kontrolle von Zinsanpassungsterminen	
		Berechnung von Zins- und Tilgungszahlungen unter Berücksichtigung von ZAPs und Terminzinssätzen	
		Berechnung und Kontrolle von Limiten auf Basis individueller Vorgaben	(X)
		Bewertung des bestehenden Portfolios	
	Simulationsrechnungen	Berechnung und Kontrolle der definierten Benchmark	
		Entwicklung von Szenarien für die Simulationsrechnungen (Zins und Währung)	X
		Analyse der Simulationsrechnungen mit Ableitung von Handlungsmöglichkeiten	(X)
	Entwicklung von Aktivitäten	Simulationsrechnungen unter Berücksichtigung von Plan-Geschäften	(X)
		Diskussion von Optimierungsansätzen	X
		Analyse und Einordnung von neuen Produktvorschlägen	X
	Berichtswesen und Weiterentwicklung Strategie	Umsetzung von Massnahmen	(X)
		Unterstützung beim Berichtswesen	
		(Erstellung von Berichten)	X
Strategieüberprüfung und Anpassung		X	

6. Rolle der Banken

Zwischen Banken und Kommunen besteht nach wie vor eine Informationsasymmetrie, die auch durch den weiteren Know-how-Aufbau auf kommunaler Seite nur verringert, aber nicht beseitigt werden kann, was auch nicht unbedingt das Ziel sein sollte. Da gleichzeitig eine hohe Innovationsdynamik bei der Entwicklung neuer Produkte auf Seiten der Banken besteht, ist es wichtig, dass ein Verständnis für die kommunale Situation vorhanden ist.

Rechtliche Auseinandersetzungen über die Verantwortung für aufgetretene Schäden sind von keiner Seite erwünscht. Daher sollte über eine Eigenbeschränkung der Banken (z.B. in Form freiwilliger Erklärungen) nachgedacht werden. In diesen Themenkreis gehört auch die realistische Einschätzung der kommunalen Seite nach MiFiD (wie behandle ich den kommunalen Kunden?). Es gibt Hinweise darauf, dass die EU-Kommission mit der europäischen Richtlinie 2004/39/EG über Märkte für Finanzinstrumente vom 21. April 2004 ein höheres Schutzniveau für die Kommunen beabsichtigt hat.

Auch die Frage nach einer Produkthaftung wurde in den Raum gestellt. Außerdem sollten Beratung und Verkauf der Finanzierungsprodukte weitestgehend unabhängig voneinander geschehen.

7. Kredite zur Liquiditätssicherung

Bei Krediten zur Liquiditätssicherung wird nach wie vor von der Fiktion ausgegangen, dass sie kurzfristig zurückgeführt werden. Dies ist aber in zahlreichen Kommunen nachweislich nicht der Fall. Außerdem wandelt sich durch die NKF-Einführung tendenziell die Bedeutung der Unterscheidung zwischen Kassenkredit und dem langfristigen Kredit.

Aufgrund der begrenzten Möglichkeiten zur Zinssicherung bei Krediten zur Liquiditätssicherung, besteht die Gefahr, dass in Zeiten steigender Zinsen Risiken auftreten, denen nicht adäquat begegnet werden kann. Es sollte nach Lösungen gesucht werden, zumindest für Sockelbeträge, die langfristig vorhanden sind, auch längerfristige Zinssicherungen vornehmen zu können.

Die Diskussionspunkte wurden inzwischen im Rahmen einer Anpassung des Krediterlasses berücksichtigt. Der Erlass ist als Anlage beigefügt.

8. Anhang

- Teilnehmerverzeichnis
- Musterdienstanweisungen Städtetag
- RdErl. d. Innenministeriums vom 04.09.2009: Kredite und kreditähnliche Rechtsgeschäfte der Gemeinden (GV)
- Inhaltsverzeichnis Beispiel-Finanzrichtlinie

Teilnehmer:

Christian Brütting	IVC Public Services GmbH
Andreas Dörschell	IVC Public Services GmbH
Dr. Marian Ellerich	PKF Fasselt Schlage Lang und Stolz
Dr. Birgit Frischmuth	Deutscher Städtetag
Detlev Gollan	Stadt Gelsenkirchen
Thorben Häger	NRW.BANK
Claus Hamacher	Städte- und Gemeindebund NRW e.V.
Heinz Hansmeier	Stadt Dortmund
Christoph Heck	IVC Public Services GmbH
Dr. Andreas Hollstein	Stadt Altena
Dr. Jörg Hopfe	NRW.BANK
Ralph Ishorst	NRW.BANK
Lars Martin Klieve	Stadt Gelsenkirchen
Andreas Kötter	NRW.BANK
Bernd Kummerow	NRW.BANK
Dr. Georg Lunemann	Landschaftsverband Westfalen-Lippe
Lars Meurer	Stadt Essen
Lukas Michels	NRW.BANK
Karl-Gustav Mölle	Stadt Unna
Thomas Nauber	Gemeindeprüfungsanstalt NRW
Edgar Quasdorff	Innenministerium des Landes NRW
Jürgen Schönhoff	Stadt Wuppertal
Herr Schulz	Landschaftsverband Westfalen-Lippe
Frank Steinbach	Stadt Mülheim a. d. Ruhr
Clemens Stoffers	Stadt Essen

Muster - Dienstanweisung¹ für den Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten im kommunalen Zins- und Schuldenmanagement

Inhaltsverzeichnis

- 1. Allgemeines**
 - 1.1 Geltungsbereich
 - 1.2 Ermächtigungsgrundlagen
 - 1.3 Begriffsbestimmungen

- 2. Allgemeine Anforderungen an den Einsatz von Finanzderivaten im kommunalen Zins- und Schuldenmanagement**
 - 2.1 Ziele des Derivateinsatzes
 - 2.2 Funktionsalternativen des Derivateinsatzes
 - 2.3 Konnexität
 - 2.4 Wirtschaftlichkeit des Derivateinsatzes

- 3. Besondere Anforderungen an den Einsatz von Finanzderivaten im kommunalen Zins- und Schuldenmanagement**
 - 3.1 Marktbeobachtung
 - 3.2 Marktanalyse
 - 3.3 Zinsmeinung

- 4. Anforderungen an die Organisation eines kommunalen Zins- und Schuldenmanagements**
 - 4.1 Funktional-/Aufbauorganisation
 - 4.2 Ablauforganisation
 - 4.3 Zuständigkeiten
 - 4.4 Personalorganisation
 - 4.5 IT-Organisation

- 5. Verfahren beim Abschluss von Finanzderivaten**
 - 5.1 Grundsätze der Angebotseinholung und Vergabe
 - 5.2 Handlungsvorschlag
 - 5.3 Abschlussvorbereitung
 - 5.4 Angebotseinholung
 - 5.5 Form und Fristen der Angebotseinholung
 - 5.6 Angebotsauswertung
 - 5.7 Derivatabschluss/Zuschlag
 - 5.8 Abwicklung des Derivatgeschäftes

- 6. Risikomanagement und Risikosteuerung**
 - 6.1 Organisation
 - 6.2 Portfoliostruktur-Limite
 - 6.3 Katalog zulässiger Finanzderivate
 - 6.4 Produkt-Limite
 - 6.5 Limite zur Sicherung von Kassenkrediten
 - 6.6 Kontrahentenlimite
 - 6.7 Betriebsrisiko

¹ Der Erlass einer Dienstanweisung für den Einsatz von Finanzderivaten im kommunalen Zins- und Schuldenmanagement ist conditio sine qua non (vgl. Sachsen, Derivaterlass vom 28.04.1999, Nr. V.2; gültig bis zum 28.04.2004, neuer Erlass in Bearbeitung; Thüringen, Derivaterlass vom 26.06.2006 Nr.4) bzw. „empfohlen“ (vgl. Sachsen-Anhalt, Derivaterlass vom 31.05.2005 Nr. 5).

- 6.8 Rechtsrisiko
- 6.9 Liquiditätsrisiko
- 6.10 Verlustrisiko
- 6.11 Identifizierung und Quantifizierung von Risiken
- 6.12 Steuerung von Risiken im Portfolio

7. Dokumentation und Berichtswesen

- 7.1 Dokumentation
- 7.2 Berichtswesen

8. Verfahren für die Änderung und die Beendigung von Derivatgeschäften

9. Inkrafttreten

1. Allgemeines

1.1 Geltungsbereich

Diese Dienstanweisung regelt den Einsatz von Zins- und Währungsderivaten. Bei strukturierten Krediten ist ggf. ergänzend die „Dienstanweisung für die Aufnahme und die Umschuldung von Krediten“² sowie die „Dienstanweisung für die Aufnahme von Krediten zur Liquiditätssicherung/Kassenkredit“³ zu beachten.

Die Dienstanweisung findet Anwendung für das Schuldenportfolio des Gemeindehaushalts und der kommunalen Eigen-/Betriebe. Nach Maßgabe landes- oder kommunalrechtlicher Einzelregelungen gilt sie entsprechend für öffentlich-rechtliche Körperschaften⁴ und für kommunale Gesellschaften und Mehrheitsbeteiligungen⁵.

1.2 Ermächtigungsgrundlagen

Die Berechtigung zum Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten basiert auf der in Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz enthaltenen kommunalen Selbstverwaltungsgarantie sowie auf landesgesetzlichen Ermächtigungen zur Aufnahme und zur Umschuldung von Krediten und Kassenkrediten mit allen für diese Finanzinstrumente erforderlichen Modalitäten, den Grundsätzen der Einnahmebeschaffung und der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit kommunalen Handelns. Soweit⁶ landesrechtliche Verfügungen, Empfehlungen, Rund-/Schreiben usw. (nachstehend vereinfachend „Derivatenerlasse“ genannt) bestehen, regeln und ermächtigen auch sie den/zum Einsatz derivativer Finanzinstrumente.

1.3 Begriffsbestimmungen⁷

- Finanz- / Derivate / derivative Finanzinstrumente sind Finanzinstrumente, die aus anderen Basiswerten oder „Underlyings“ abgeleitet und von dem zugrunde liegenden Grundgeschäft unabhängig sind.
- Grundgeschäfte sind Kredite und Kassenkredite.

² Vgl. Kapitel II.

³ Vgl. Kapitel III.

⁴ Vgl. Sachsen a.a.O. vor I (gültig bis zum 28.04.2004, neuer Erlass in Bearbeitung).

⁵ Vgl. Sachsen-Anhalt a.a.O. Nr. 5 letzter Absatz.

⁶ Regelungen bestehen in den Ländern Baden-Württemberg (17.08.1998), Bayern (08.11.1995), Brandenburg (28.01.2000), Mecklenburg-Vorpommern (13.06.2002), Nordrhein-Westfalen (09.10.2006), Saarland (12.11.1998), Sachsen (a.a.O.; gültig bis zum 28.04.2004, neuer Erlass in Bearbeitung), Sachsen-Anhalt (a.a.O.), Schleswig-Holstein (25.01.2005), Thüringen (26.06.2006). In Niedersachsen gilt gem. Schreiben vom 08.01.1999 der DE des Landes Baden-Württemberg (eigene Regelungen sind allerdings in Bearbeitung). Darüber hinaus bestehen in einzelnen Bundesländern weitere Schreiben, die zu Einzelthemen des Zins- und Schuldenmanagements Aussagen treffen.

⁷ Definitionen zu Finanzderivaten enthalten die meisten Ländererlasse.

- Basiswerte / Underlyings sind Zinsen und Währungen.
- Kontrahenten sind die Geschäftspartner (Banken, Finanzinstitute, Finanzdienstleister), mit denen Derivatgeschäfte getätigt werden.
- Kreditportfolio ist die Menge aller Kredite einer Kommune. Schuldenportfolio ist die Menge aller Kredite und Derivate einer Kommune.

Swaps:

- Der Zinsswap ist eine vertragliche Vereinbarung, nach der die Vertragspartner feste gegen variable (Payer Swap) oder variable gegen feste (Receiver Swap) Zinsverpflichtungen tauschen.
- Der Doppelswap⁸ ist ein Swap, bei dem eine bestehende kürzere Zinsbindung gegen eine neue, längere getauscht wird.
- Der Währungsswap ist eine vertragliche Vereinbarung, bei dem unterschiedliche Währungsrisiken ausgetauscht werden.
- Beim Zins-Währungs-Swap werden Zins- und Währungsrisiken getauscht.

Zinsderivate auf dem Terminmarkt sind Forward-Rate-Agreements, Forward-Swaps und Forward-Caps.

- Das Forward-Rate-Agreement (FRA) ist eine vertragliche Vereinbarung, mit der in der Gegenwart ein fester Zinssatz in der Zukunft festgeschrieben wird.
- Der Forward-Swap ist ein Zins- oder Währungs-Swap, bei dem die Vertragsparteien vereinbaren, zu einem künftigen Termin in einen nach Nominalbetrag, Laufzeit und Zinssatz spezifizierten Swap einzutreten.
- Der Forward-Cap ist ein Cap, bei dem in der Gegenwart eine Zinsobergrenze für die Zukunft vereinbart wird.

Zinsderivate auf dem Optionsmarkt sind Caps, Floors, Collars und Swap-Optionen.

- Der Cap ist eine vertragliche Vereinbarung, bei der dem Käufer gegen Zahlung einer Prämie vom Verkäufer für eine bestimmte Laufzeit und für einen bestimmten Betrag eine Zinsobergrenze garantiert wird.
- Der Floor ist eine Vereinbarung, bei der Käufer und Verkäufer eine Zinsuntergrenze vereinbaren, ab der der Verkäufer eine Ausgleichszahlung an den Käufer zu leisten hat.
- Der Collar ist eine Kombination aus Cap und Floor.
- Die Swap-Option (Swaption) ist eine Vereinbarung, bei der der Verkäufer (Stillhalter) dem Käufer das Recht einräumt, in einen Swap zu vorher festgelegten Konditionen einzutreten.

2. Allgemeine Anforderungen an den Einsatz von Finanzderivaten im kommunalen Zins- und Schuldenmanagement

2.1 Ziele des Derivateinsatzes

Gemäß Derivaterlass vom ... des Landes ... / Stadtratsbeschluss vom ... sind Ziele⁹ eines Derivateinsatzes im Zins- und Schuldenmanagement der Stadt ... die

- sparsame und/oder wirtschaftliche Gestaltung bestehender oder künftig abzuschließender Verbindlichkeiten.
- Verminderung bestehender Zinsausgaben sowie die Sicherung von Zinskonditionen auch für die Zukunft.
- Begrenzung und Steuerung von Liquiditäts- und Zinsänderungsrisiken.
- Optimierung und Ausrichtung des Schuldenportfolios auf die individuelle Risikotragfähigkeit

⁸ Zum Doppelswap beachte ggf. Sachsen (a.a.O. Nr. V.1; gültig bis zum 28.04.2004, neuer Erlass in Bearbeitung) und Brandenburg (a.a.O. Nr. III.1.1).

⁹ Vgl. a.a.O. z.B. Baden-Württemberg Nr. IV; Saarland Nr. 2; Sachsen Nr. V (gültig bis zum 28.04.2004, neuer Erlass in Bearbeitung); Sachsen-Anhalt Nr. 1 und 2. Die Ziele finden sich bisweilen unter den Aufgabenstellungen.

- bzw. die Umsetzung der individuellen Risikostrategie der Stadt.
- Herstellung/Aufrechterhaltung von Kontinuität und Planbarkeit der Zinsausgaben.
-

2.2 Funktionsalternativen des Derivateinsatzes

Gemäß Derivaterlass vom ... des Landes ... / Stadtratsbeschluss vom ... / ... verwendet die Stadt ... Finanzderivate ausschließlich zur Sicherung („Hedging“) / und zur Optimierung / des Schuldenportfolios. Der Einsatz von Finanzderivaten zu spekulativen Zwecken ist nicht zugelassen.

Ein **Sicherungsgeschäft** liegt vor, wenn Finanzderivate genutzt werden, um den Bestand an Krediten und Zinsderivaten gegen Kurs- und/oder gegen Zinsänderungsrisiken ganz oder teilweise abzusichern. Der Absicherung dienen auch Erwerbsvorbereitungsgeschäfte.¹⁰

Ein **Optimierungsgeschäft**¹¹ liegt vor, wenn Finanzderivate zur Erzielung von Zusatzerträgen genutzt werden mit dem Ziel, die Zinsbelastung eines Einzelkredits oder des Kredit- oder Schuldenportfolios zu vermindern, und hierbei das bisherige Risiko limitiert erhöht wird.

Ein unzulässiges **spekulatives Derivatgeschäft** ist anzunehmen, wenn

- ein Finanzderivat ohne zureichende Information bzw. Verständnis von Chancen, Risiken und Wirkungsweisen beschafft und gehalten wird;
- ein Finanzderivat ohne Definition und Begrenzung auf einen maximalen Verlust abgeschlossen oder gehalten wird;
- das Finanzderivat ein nicht existentes Risiko absichert;¹²
- das Finanzderivat zur Erwirtschaftung separater Gewinne dienen soll¹³ bzw. wenn nicht die Optimierung von Kreditkonditionen und die Begrenzung von Zinsrisiken, sondern spekulative Gewinnerzielungsabsicht¹⁴ Leitlinie des Geschäfts ist;
- liquide Mittel oder Rücklagenmittel in Derivaten angelegt oder allgemein Zinsderivate zur Vermögensverwaltung eingesetzt werden¹⁵;
- ein Finanzderivat vom Grundsatz der Konnexität abweicht, und die Abweichung keine der Konnexität vergleichbare Risikoabsicherung gewährleistet¹⁶.

2.3 Konnexität

Der Einsatz von Finanzderivaten lässt die Kredite als Grundgeschäfte unberührt. Daher fordert die Konnexität, dass ein Finanzderivat mit einem oder mit mehreren Grundgeschäften (Portfolio) in einen konkreten sachlichen und zeitlichen Bezug zu bringen ist.

Bilden **Investitionskredite** die geforderten Grundgeschäfte, so erfüllt die Stadt ... die Konnexitätsanforderungen

- bei Einzelkrediten dadurch, dass Betrag und Laufzeit des Derivats die entsprechenden Modalitäten des existenten Kredits nicht überschreiten. Werden mehrere Derivate eingesetzt, so dürfen deren Wirkungen sich zwar saldieren, nicht aber über die Modalitäten des Grundgeschäfts hinaus kumulieren.
- beim Portfoliomanagement¹⁷, indem Volumen und Laufzeiten eingesetzter Derivate die des zu sichernden Portfolios / Portfolioteile nicht überschreiten.
- bei strukturierten Krediten aus deren Konstruktion heraus automatisch.
- bei Kreditneuaufnahmen dadurch, dass nur im Haushaltsjahr bereits aufgenommene oder in

¹⁰ Vgl. hierzu BAFIN R 3/2000 vom 11.10.2000.

¹¹ Nicht unproblematisch ist immer wieder die Abgrenzung von Optimierungs- zu Sicherungsgeschäften. Eine Definition versucht z.B. Baden-Württemberg in Ziff. II; grundsätzlich empfiehlt sich eine enumerative Auflistung dieser Geschäfte.

¹² Vgl. hierzu OLG Naumburg, Urteil vom 24.03.2005, WM 2005,1312 ff.

¹³ Vgl. Baden-Württemberg a.a.O. Nr. IV.

¹⁴ Vgl. Thüringen a.a.O. Nr. 1.

¹⁵ Vgl. z.B. Brandenburg, Bayern, Sachsen (gültig bis zum 28.04.2004, neuer Erlass in Bearbeitung). Durch diese im Schuldenmanagement sachfremde Regelung ist der Einsatz von Derivaten im Assetmanagement nicht berührt.

¹⁶ Vgl. Sachsen a.a.O. Nr. IV (gültig bis zum 28.04.2004, neuer Erlass in Bearbeitung).

¹⁷ Sinnvoll und zulässig, vgl Bayern (a.a.O. Nr. 5.1), Rheinland-Pfalz (Schr. vom 27.10.2003 Nr. 1).

Aufnahme befindliche Kredite abgesichert werden, oder solche Kredite, für die eine Gesamt- oder Einzelgenehmigung¹⁸ vorliegt. In allen Fällen darf die Laufzeit des Derivats nicht vor Laufzeit des Kredits beginnen;

- bei Umschuldungskrediten durch vorzeitige Zinsfestschreibung bei den Krediten, deren Zinsbindung im Finanzplanungszeitraum ausläuft.¹⁹

Bilden **Kassenkredite** die geforderten Grundgeschäfte, so werden die Konnexitätsanforderungen erfüllt durch Feststellung, dass während der Laufzeit des Derivatgeschäfts mindestens das entsprechende Volumen an Kassenkrediten ununterbrochen in Anspruch genommen wird²⁰, im übrigen durch entsprechende Anwendung der vorstehenden Ausführungen.

Fehlende Konnexität lässt die Wirksamkeit des eingesetzten Derivats zwar unberührt, veranlasst aber ... / eine interesseswahrende Auflösung des Derivats / und umgehende Information der vorgesetzten Stellen / des Stadtrats / ...

2.4 Wirtschaftlichkeit des Derivateinsatzes

Der Einsatz von Finanzderivaten im Zins- und Schuldenmanagement begründet sich aus der Verpflichtung zur Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit. Der Einsatz von Finanzderivaten unterhalb eines Portfoliovolumens von ... Mio. € bzw. bei einem Einzelgrundgeschäft von weniger als ... Mio. € kann grundsätzlich als nicht wirtschaftlich unterstellt werden²¹; Ausnahmen sind zulässig und im Einzelfall zu begründen.²² Beide Negativvoraussetzungen liegen in ... nicht vor.

Der Einsatz von Finanzderivaten im kommunalen Zins- und Schuldenmanagement ist darüber hinaus wirtschaftlich, wenn die beabsichtigten Ziele i.S.v. Ziff. 2.1 (z.B. Zinssicherungen und Zinsoptimierungen) ganz oder teilweise erreicht wurden. Im Fokus steht dabei nicht das einzelne Finanzderivat, sondern die Portfolioentwicklung im Betrachtungszeitraum.

Den Nachweis der Wirtschaftlichkeit führt die Stadt ... eigenverantwortlich durch

- Analyse der Ergebnisse und Wirkungen im gesamten Schuldenportfolio unter Einbeziehung auch künftiger Haushaltsjahre.²³
- Bewertung des Derivatgeschäfts auf Grundlage der ursprünglichen Zinserwartung und der tatsächlichen Zinsentwicklung am Ende der Laufzeit.²⁴
- Ausweis von Zinersparnissen, soweit zur Absicherung von Zins- oder Fremdwährungsrisiken eine Rücklage oder Rückstellung zu bilden ist.²⁵
- Spiegelung der Ergebnisse auf die von ... vorgegebene / Benchmark bzw. gesetzten Ziele.

Adressaten der vorherigen Wirtschaftlichkeitsprognose und der nachträglichen Wirtschaftlichkeitsanalyse sind stadintern die / vorgesetzten Stellen / der Stadtrat / ... / und das Rechnungsprüfungsamt sowie stadtextern gemäß ... die Rechtsaufsicht.²⁶

¹⁸ Brandenburg a.a.O. Nr. II.1.2, II.1.3, III und Schleswig-Holstein (Schr. vom 25.01.2005 S. 1).

¹⁹ Schleswig-Holstein a.a.O.

²⁰ Vgl. in diesem Sinne Nordrhein-Westfalen v. 30.08.2004 (Zinsmanagement für Kassenkredite), Rheinland-Pfalz v. 18.02.2004 (Zinsbindungsfristen für Kassenkredite) und Niedersachsen v. 19.12.2006 (Aufnahme von Kassenkrediten).

²¹ Vgl. Bayern a.a.O. Nr.4 (ab Grundgeschäft von 2,5 Mio. € möglich, ab 5 Mio. € zu erwägen); Sachsen a.a.O. Nr. V.1 (gültig bis zum 28.04.2004, neuer Erlass in Bearbeitung).

²² Vgl. in diesem Sinne Brandenburg a.a.O. Nr 2, 5 Mio. €

²³ Brandenburg a.a.O. Nr. III.1.1 und Nr. IV.4.

²⁴ Sachsen a.a.O. Nr.V.2 und VI.1 (gültig bis zum 28.04.2004, neuer Erlass in Bearbeitung).

²⁵ Nordrhein-Westfalen vom 09.10.2006 Nr.2.5.2 und Nr. 3.

²⁶ So in Sachsen a.a.O. Nr. VI.1 (gültig bis zum 28.04.2004, neuer Erlass in Bearbeitung). In Bayern sind der Rechtsaufsicht jeweils zum Jahresende die abgeschlossenen Derivatgeschäfte nebst einer Darstellung der wirtschaftlichen Gesichtspunkte vorzulegen (Schreiben vom 08.11.1995). Entsprechende Regelungen finden sich auch in anderen Ländererlassen. Vgl. auch Fußnoten zu Ziff. 7.2.

3. Besondere Anforderungen an den Einsatz von Finanzderivaten im kommunalen Zins- und Schuldenmanagement

3.1 Marktbeobachtung

Der Einsatz von Finanzderivaten erfordert eine nachhaltige und intensive Beobachtung der Zins-, Geld- und Kapitalmärkte.²⁷ Die Stadt ... verwendet zur Marktbeobachtung

- elektronische Medien (Reuters, Bloomberg, Internet,);
- Printmedien (Fachzeitungen, Fachzeitschriften,);
- Analysen und Bewertungen externer Finanzdienstleister;
- ...

3.2 Marktanalyse

Über die Ergebnisse der Marktbeobachtung berichtet die Stadt ... regelmäßig und schriftlich monatlich / vierteljährlich / ... an den Stadtrat / die vorgesetzten Stellen / ... Zusätzlich zur Regelberichterstattung ist vor Abschluss eines Derivatgeschäfts eine aktuelle Marktanalyse zu erstellen und zu dokumentieren. Zuständig für Beobachtung und Analyse der Finanzmärkte sowie für darauf basierende aktive oder passive Handlungsvorschläge ist die OE (Organisations-einheit) „Handel“.

3.3 Zinsmeinung

Marktbeobachtung und Marktanalyse führen zur Herausbildung einer Einschätzung der Zinsentwicklung (Zinsmeinung) und in Folge zu (aktiven oder passiven) Handlungsvorschlägen. Unabhängig von dieser Zinsmeinung sollen Finanzderivate so eingesetzt werden, dass auch bei unvorhergesehenen wirtschaftlichen Entwicklungen, insbesondere einem Abweichen der tatsächlichen von der erwarteten Zinsentwicklung, die Ziele des Zins- und Schuldenmanagements nicht ernsthaft beeinträchtigt und der Haushalt keinen untragbaren Risiken ausgesetzt wird, bzw. die im Haushalt vorhandenen Risiken nicht unangemessen vergrößert werden.²⁸

4. Anforderung an die Organisation eines kommunalen Zins- und Schuldenmanagements

4.1 Funktional-/Aufbauorganisation/

Das Zins- und Schuldenmanagement der Stadt ist gemäß Beschluss des Stadtrats vom ... / Derivaterlass vom ... des Landes ... / gemäß ... / funktional- und/oder aufbauorganisatorisch gegliedert²⁹ in Leitung, Controlling, Handel, Abwicklung / Kontrolle / Rechnungswesen.

Den vorstehenden Funktionen sind folgende Stellen zugeordnet: ...

Die Revision ist Aufgabe des städtischen Rechnungsprüfungsamtes / ... /. Die Stadt ... hat gemäß ... eine Innenrevision eingerichtet.

²⁷ Allgemeine Meinung, vgl. z.B. Thüringen (a.a.O. Nr. 5) und Sachsen-Anhalt: „aktives Monitoring“ (a.a.O. Nr.5).

²⁸ Rheinland-Pfalz a.a.O.

²⁹ Die landesrechtlichen Bestimmungen fordern im Kern eine „gut funktionierende Finanzverwaltung“ (vgl. Sachsen-Anhalt a.a.O. Nr. 5) bzw. die Einrichtung eines adäquaten Finanzmanagements (z.B. Brandenburg a.a.O. Nr.IV.2). Inwieweit sich die Organisation an innerstädtischen Bestimmungen ausrichtet, oder sich entsprechend an die Vorschriften des KonTraG bzw. die Vorschriften der BAFIN zum Risikomanagement anlehnt, geben die Ländererlasse nicht vor. Als unverzichtbar wird aber eine funktionale Trennung des „Handels“ von der „Abwicklung/Kontrolle“ erachtet (deutlich Sachsen-Anhalt a.a.O. Nr. 5 i).

4.2 Ablauforganisation

Die (OE) „**Leitung**“ verantwortet die Aufgaben

- Festlegung und Fortschreibung der Rahmenbedingungen des Zins- und Schuldenmanagements, z.B. Ziele, Risiken, Strategien, zum Handel zugelassene Märkte; Art, Umfang, rechtliche Gestaltung, Dokumentation von Derivatgeschäften; zugelassener Kontrahentenkreis; Verfahren zu Messung, Analyse, Überwachung und Steuerung von Risiken, Limite, Berichtswesen usw.).
- Erstellung und Fortschreibung von Organisationsrichtlinien (Organisations- und Arbeitsanweisungen, Zuständigkeitsregelungen).
- Qualifikation und Verhalten der Mitarbeiter.
- Herstellung der Revisionsicherheit (Aufbewahrung der Geschäftsunterlagen).
- ...

Die (OE) „**Handel**“ verantwortet die Aufgaben

- Marktbeobachtung, Marktanalyse, Handlungsvorschläge.
- Vorbereitung und Abschluss von Derivatgeschäften.
- Dokumentation, Sicherstellung der sofortigen Erfassung von Derivatgeschäften und ihre unverzügliche Weiterleitung an die Abwicklung.
- Überwachung des Geschäfts auf Markt-, Bonitäts- und Liquiditätsrisiken.
- ...

Die (OE) „**Abwicklung, Kontrolle, Rechnungswesen**“³⁰ verantwortet die Aufgaben

- Anlage und Führung einer Derivatakte.
- Einholung der Geschäftsbestätigung des Kontrahenten und Abgleich dieser Bestätigung mit der Abschlussdokumentation der (OE) ... „Handel“.
- Überprüfung des Derivatgeschäfts auf Einhaltung bestehender Ermächtigungen, der Limite und auf evtl. Abweichungen von Beschaffungsstandards.
- Ausfertigung des Derivatvertrages und Vorlage über ... an ... zur Unterschrift;
- Erfassung und Überwachung der Termine.
- Sicherung des Zahlungsdienstes.
- Erfassung und Pflege sämtlicher Geschäfte und Nebenabreden in der Darlehens- und Derivatbuchhaltung, ggf. Übermittlung der Daten an einen zur Mitwirkung bei Risikomanagement und Risikocontrolling beauftragten externen Dienstleister.
- Zuleitung von geforderten Wirtschaftlichkeitsprognosen / -berichten... / an ... /.
- ...

Die (OE) „**Controlling**“³¹ verantwortet die Aufgaben

- Überwachung der Risikopositionen des Schuldenportfolios, deren Entwicklung und Ergebnisse, ggf. in Zusammenarbeit mit einem beauftragten externen Dienstleister.
- regelmäßige / monatliche / vierteljährliche / Information der / Leitungsebene / ... / über Geschäftsbestand und -struktur, Risikopositionen und deren Entwicklung, Geschäftsergebnisse (Risikoberichtswesen).

4.3 Zuständigkeiten

Der Abschluss von Derivaten im Zins- und Schuldenmanagement ist ein/kein³² Geschäft der laufenden Verwaltung und begründet keine Dringlichkeit. Er bedarf eines/keines Beschlusses des Stadtrates. Um der Verwaltung kurzfristige Entscheidungen für ein wirtschaftliches Handeln zu ermöglichen, hat der Stadtrat die Verwaltung mit Beschluss vom ... ermächtigt, im Rahmen der Kreditfinanzierung oder unabhängig von ihr Finanzderivate / die in Ziff. 6.3 genannten Fi-

³⁰ Vgl. Brandenburg (a.a.O. Nr. IV.3.2), Sachsen (a.a.O. Nr.V.2; gültig bis zum 28.04.2004, neuer Erlass in Bearbeitung); Sachsen-Anhalt Nr. 5.

³¹ Vgl. hierzu u.a. Baden-Württemberg (a.a.O. Nr. IV), Sachsen (a.a.O. Nr. V.2; gültig bis zum 28.04.2004, neuer Erlass in Bearbeitung).

³² Kein Geschäft der laufenden Verwaltung z.B. in Bayern (a.a.O. Nr. 8), Brandenburg (a.a.O. Nr. IV.1), Sachsen (a.a.O. Nr.VI.2; gültig bis zum 28.04.2004, neuer Erlass in Bearbeitung) und Schleswig-Holstein (a.a.O.), wohl aber z.B. in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz.

nanzderivate / einzusetzen.

Das Zins- und Schuldenmanagement für die in Ziff. 1.1 genannten Bereiche ist entsprechend der Geschäfts- bzw. Aufgabenverteilung vom ... der Stadtkämmerei / der ... zugewiesen. Über Abschluss von Derivatgeschäften entscheidet

- der Stadtkämmerer/ ...
- der Leiter der (OE) ... „Handel“ / im Benehmen mit ...
- ...

Der Einsatz von Finanzderivaten ist weder Kreditaufnahme noch kreditähnliches Rechtsgeschäft und bedarf daher grundsätzlich nicht der Genehmigung durch die Rechtsaufsicht. Eine Genehmigung ist jedoch erforderlich, wenn von aufsichtsrechtlichen Vorgaben abgewichen werden soll.³³

4.4 Personalorganisation

Die „Leitung“ stellt sicher, dass die Abschlussverantwortlichen einschlägige Kenntnisse über Produkte, Wirkungen und deren Chancen-Risiken-Profil haben.³⁴ Soweit erforderlich, lassen sich die für das Derivatgeschäft zuständigen Stellen vor Geschäftsabschluss von der fachkundigen Hausbank / externen Dienstleistern / ... beraten.³⁵

4.5 IT-Organisation

Zur Unterstützung des Zins- und Schuldenmanagements stehen den bei Ziff. 4.1 genannten Organisationseinheiten folgende IT-Systeme zur Verfügung:

- Informationssystem von Reuters / Bloomberg / VWD / Internet / ...
- Für die Erfassung der Grundgeschäfte das Darlehens-Verwaltungsprogramm ...
- Für die Erfassung der Finanzderivate das Derivate-Verwaltungsprogramm ...
- Für Messung, Analyse, Überwachung und Steuerung der Risikopositionen das Risk-Management-Programm ... / externe Dienstleistung.³⁶

Gemäß Beschluss des Stadtrats vom ... / ... / sind die vorstehenden Systeme zur Erfüllung der Aufgaben des Zins- und Schuldenmanagements einzusetzen.

5. Verfahren beim Abschluss von Finanzderivaten

5.1 Grundsätze der Angebotseinholung und Vergabe

Um sicherzustellen, dass die Konditionen des Finanzderivats marktgerecht sind, sind Vergleichsangebote³⁷ einzuholen; zuständig für die Angebotseinholung ist die (OE) „Handel“. Nach Vergleich der Angebote ist grundsätzlich dem Bestgebot der Zuschlag zu erteilen. Die zum Geschäftsabschluss führenden Überlegungen sind aktenkundig zu machen. Das Vier-Augen-Prinzip ist durchgehend zu beachten.³⁸

³³ Vgl. a.a.O Baden-Württemberg Nr. I, Brandenburg Nr. I, Sachsen Nr. I (gültig bis zum 28.04.2004, neuer Erlass in Bearbeitung).

³⁴ Allgemeine Meinung, vgl. z.B. Bayern a.a.O. Nr. 4; Sachsen a.a.O. Nr. VI.4 (gültig bis zum 28.04.2004, neuer Erlass in Bearbeitung); Brandenburg a.a.O. Nr. IV.2, IV.3.

³⁵ In diesem Sinne Sachsen-Anhalt a.a.O. Nr. 5, Nordrhein-Westfalen Nr. 2.5.1.

³⁶ Zur Übertragung von Aufgaben auf Finanzdienstleister vgl. insbes. Sachsen-Anhalt a.a.O. Nr. 5.

³⁷ Allgemeine Auffassung, vgl. z.B. Brandenburg Nr. IV, Sachsen-Anhalt a.a.O. Nr. 4.

³⁸ Vgl. Sachsen a.a.O. Nr. VI.3 (gültig bis zum 28.04.2004, neuer Erlass in Bearbeitung); Thüringen a.a.O. Nr. 6.

5.2 Handlungsvorschlag

Hält die (OE) „Handel“ den Einsatz eines Derivats für erforderlich oder für zweckmäßig, so ergeht ein Handlungsvorschlag an die zuständige Stelle. Der Handlungsvorschlag enthält

- eine aktuelle Übersicht des betroffenen Schuldenportfolios und der in ihm enthaltenen Kredite / Kassenkredite und Derivate,
- eine Identifizierung der zu sichernden bzw. zu optimierenden Kredite / Kassenkredite verbunden mit einer Begründung, zu welchem Zweck das empfohlene Derivat abgeschlossen werden soll,
- eine Aussage über die Einhaltung bestehender Limite,
- eine aktuelle Einschätzung der Finanzmärkte, insbesondere die Entwicklung der Zinslandschaft, soweit möglich verbunden mit Zinsszenarien, und ihre jeweiligen Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt,
- eine Beschreibung von Art, Laufzeit, Volumen und weiteren Modalitäten des einzusetzenden Derivats, insbesondere eine Abwägung der mit seinem Einsatz verbundenen Chancen und Risiken,³⁹
- einen indikativen Rahmen über die Kosten und die Finanzierung des empfohlenen Derivats, soweit erforderlich und möglich über die erkennbare Wirtschaftlichkeit seines Einsatzes auf das Schuldenportfolio,⁴⁰
- einen Vorschlag für den sachlichen und zeitlichen Handlungsrahmen, innerhalb dessen die (OE) „Handel“ selbständig das empfohlene Derivat abschließt,
- ...

5.3 Abschlussvorbereitung

Die (OE) „Handel“

- überprüft und aktualisiert die Kontrahentenliste und bestimmt die für das Verfahren zugelassenen Kontrahenten / im Einvernehmen mit ...,
- erstellt eine überschlägige Preisindikation für das genehmigte Derivat,
- erarbeitet den Text der Angebotseinholung,
- informiert evtl. vorweg die Kontrahenten über das einzuholende Instrument,

auf Basis des genehmigten Handlungsvorschlags (Abschlussermächtigung).

5.4 Angebotseinholung

Die Angebotseinholung enthält in Abhängigkeit von dem abzuschließenden Derivat alle für die Struktur relevanten und vom Kontrahenten für die Preisfindung benötigten Daten, insbesondere

- Art, Volumen (Nominalbetrag) und Laufzeit des Derivats;
- Tilgungsstrukturen;
- Zinsberechnungsmethode, Feiertagskalender, Fixingtermine;
- evtl. zu verwendenden Referenzkurs;
- Sondervereinbarungen (z.B. Kündigungsrechte);
- Abgabezeitpunkt (Datum, Uhrzeit), Haltedauer und Abgabeform;
- Adressat des Angebots.

Zur Erzielung marktgerechter Konditionen sind, abhängig von der Komplexität des Finanzderivats, mindestens ... vergleichbare Angebote⁴¹ bei zugelassenen Kontrahenten einzuholen.

5.5 Form und Fristen der Angebotseinholung

Die Angebotseinholung erfolgt grundsätzlich per FAX, PC-FAX oder E-Mail. Der Versand ist in jeweils geeigneter Weise zu dokumentieren. Angebotseinholung und Versendenachweis sind

³⁹ Vgl. z.B. Sachsen (a.a.O. Nr.3; (gültig bis zum 28.04.2004, neuer Erlass in Bearbeitung), Thüringen (a.a.O. Nr.6): zu dokumentieren ist insbes. die „risikomindernde Wirkung“.

⁴⁰ Die antizipatorische Wirtschaftlichkeitsbetrachtung (Wirtschaftlichkeitsprognose) muss erkennen lassen, „warum der Einsatz des Zinsderivats günstiger ist als ein Kommunaldarlehen“ (so Sachsen, a.a.O. Nr. VI.1; gültig bis zum 28.04.2004, neuer Erlass in Bearbeitung).

⁴¹ Gefordert sind „mehrere“ und „vergleichbare“ Angebote (Brandenburg a.a.O. Nr. IV.4; Thüringen a.a.O. Nr.6).

Bestandteile der Dokumentation des Derivatgeschäfts.

Erfolgt die Angebotseinholung (fern-) mündlich, so sind Angebotseinholung und Rückantwort in vergleichbarer Weise zu dokumentieren. Tonaufzeichnungen sind entsprechend aufzubewahren.

Für die Bearbeitung eines Angebots ist den Kontrahenten eine angemessene Frist einzuräumen. In der Aufforderung zur Abgabe eines Angebots wird der Abgabzeitpunkt (Zeitpunkt des spätesten Eingangs) mit Datum, Uhrzeit und Haltedauer versehen.

5.6 Angebotsauswertung

In die Angebotsauswertung werden alle fristgerecht eingegangenen Angebote einbezogen und dokumentiert. Verspätet eingegangene Angebote werden nachrichtlich in die Dokumentation einbezogen, aber nicht gewertet. Die Dokumentation enthält

- die aufgeforderten Kontrahenten;
- die Reihenfolge („Ranking“) der gewerteten Angebote / Indikationen;
- die genannten Prämien / Indikationen sowie eine ggf. erforderliche Vergleichsberechnung zwischen den abgegebenen Geboten;
- ...⁴²

5.7 Derivatabschluss/ Zuschlag

Bewegt sich das Angebot des Bestbieters im Rahmen der Abschlussermächtigung, so erfolgt der Zuschlag unverzüglich im Anschluss an die Angebotsauswertung. Zuständig für den Zuschlag ist Die Zuschlagserteilung kann fernmündlich, per FAX, PC-FAX oder E-Mail erfolgen; sie ist in geeigneter Weise zu dokumentieren.

Mit Zuschlag ist eine unverzügliche Abschlussbestätigung durch den Kontrahenten zu verlangen und mit dem im Anschluss an den Zuschlag erstellten Händlerzettel abzugleichen; evtl. Abweichungen werden umgehend der vorgesetzten Stelle / ... / mitgeteilt. Nach Erhalt und Prüfung der Abschlussbestätigung informiert die (OE) „Handel“ die vorgesetzte Stelle / ... / über die Ergebnisse des Verfahrens (Abschlussbericht). Information nebst Anlagen werden Teil der Geschäftsdokumentation.

Eine Benachrichtigung der übrigen Kontrahenten über die endgültig vereinbarten Konditionen ist nicht erforderlich. Soweit eine Information freiwillig erfolgt, geschieht dies ohne namentliche Nennung des Bieters, dem der Zuschlag erteilt wurde.

5.8 Abwicklung des Derivatgeschäftes

Die (OE) ... „Abwicklung und Kontrolle“ prüft die Geschäftsunterlagen auf Vollständigkeit, die Angaben der (OE) „Handel“ auf Richtigkeit. Zudem, ob die Größenordnung des Abschlusses im Rahmen der Ermächtigung und der Limite liegt, ob marktgerechte Bedingungen⁴³ vereinbart und ob Abweichungen von Beschaffungsstandards erkennbar sind. Nach Prüfung und Bestätigung erfasst die (OE) „Abwicklung und Kontrolle“ das Handelsgeschäft datentechnisch und übernimmt die weitere Dokumentation.

6. Risikomanagement und Risikosteuerung

6.1 Organisation

Risikomanagement und Risikosteuerung sind Kernverantwortung der Leitung / ... Zu ihrer Unterstützung ist eine von den übrigen Organisationseinheiten unabhängige und getrennte (OE)

⁴² Evtl. weitere landes- oder kommunalrechtlich geforderte Unterlagen.

⁴³ Dies kann i.d.R. nur durch Vergleich der vorliegenden Angebote geschehen.

„Controlling“ eingerichtet. Sie verantwortet die in Ziff. 4.2 beschriebenen Aufgaben, insbesondere das Risikoberichtswesen. Ggf. koordiniert sie Analysen, Hinweise und Vorschläge eines mit dem Risikocontrolling beauftragten externen Dienstleisters.⁴⁴

6.2 Portfoliostruktur-Limite

Zur Begrenzung und Steuerung von Risiken aus der Portfoliostruktur darf⁴⁵ der nominale Anteil aller variabel verzinslichen Positionen ... % / ... Mio. € des jeweils aktuellen Schuldenportfolios nicht überschreiten. Der nominale Anteil aller fest verzinslichen Positionen muss mindestens ... % / ... Mio. € des jeweils aktuellen Schuldenportfolios betragen.

Werden variabel verzinsliche Positionen mit einer Zinsobergrenze (Cap, Collar) gesichert, so sind sie ganz / teilweise (z.B. delta-adjustiert) / ... dem variablen Portfolioanteil zuzurechnen; werden sie durch einen Swap (variabel in fest) gesichert, so ist die Position für die Laufzeit des Swaps dem fest verzinslichen Portfolioanteil zuzuordnen.

6.3 Katalog zulässiger Finanzderivate

Gemäß Beschluss des Stadtrates vom ... / gemäß ... / werden im Zins- und Schuldenmanagement ausschließlich folgende Zins- und Währungsderivate⁴⁶ eingesetzt.

a) Swapgeschäfte

- Zinsswaps für feste/ und für variable/ Zinsverpflichtungen;
- Währungsswaps⁴⁷ zur Absicherung bestehender oder künftig entstehender Währungsrisiken/ zur Optimierung der Konditionen des Schuldenportfolios;
- Zins-Währungs-Swaps;
- Doppelswaps;
- ...

b) Zinstermingeschäfte

- Forward-Rate-Agreements;
- Forward-Swaps;
- ...

c) Optionen

- Caps;
- Floors;
- Collars;
- Swap-Optionen;
- Währungs-Optionen.

e) Strukturierte Darlehen

- Forward-Darlehen (Kredit mit Vereinbarung eines festen Zinssatzes für eine in der Zukunft vereinbarte Valutierung);
- Optionsdarlehen (Kredit mit Option auf Abschluss eines Forward-Darlehens);
- Zinsbesichertes Darlehen (Kredit mit variabler Zinsbindung und integriertem Cap / Collar);

⁴⁴ Die Einschaltung fachkundiger Finanzdienstleister beim Risikomanagement und -controlling ist zulässig und evtl. sinnvoll (vgl. Sachsen-Anhalt a.a.O. Nr. 5), wobei die Risikokontrolle einem Dritten nicht vollständig übertragen werden darf (Nordrhein-Westfalen vom 09.10.2006 Nr. 2.5.1).

⁴⁵ Kernaufgabe eines Zins- und Schuldenmanagements ist u.a. die Vermeidung einseitig auf lange / fixe oder kurze / variable Zinsbindungen ausgerichteten Portfolios durch „möglichst breite Streuung der Zinsbindungsfristen (vgl. hierzu Sachsen-Anhalt a.a.O. Nr. 2).

⁴⁶ Eine abschließende Aufzählung kontrahierbarer Finanzderivate, ggf. eine Begrenzung der Höhe dieser Geschäfte durch einen Grundsatzbeschluss des Stadtrats oder die zuständigen Gemeindevertretung, fordern u.a. Baden-Württemberg (a.a.O. Nr. IV), Saarland (a.a.O. Nr. 5), Sachsen-Anhalt (a.a.O. Nr. 5), Schleswig-Holstein (a.a.O. S. 2) und Thüringen (a.a.O. Nr. 3).

⁴⁷ Vgl. Bayern (Schreiben vom 25.04.1994). Anders z.B. Nordrhein-Westfalen (a.a.O. vom 09.10.2006).

- Darlehen mit Gläubigerkündigungsrechten;
 -
- f) Strukturierte Finanzinstrumente (Optimierungsgeschäfte)
- ...;
 - ...;

Die vorgenannten Strukturen dürfen nur eingesetzt werden, wenn sie die in Ziff. 2.2 Satz 5 genannten Voraussetzungen erfüllen, insbesondere in Verbindung zu einem oder mehreren Grundgeschäften stehen und nicht spekulativen Zwecken dienen.⁴⁸

Der Einsatz derivativer Finanzinstrumente, die im vorstehenden Produktkatalog nicht genannt sind, bedarf einer gesonderten Genehmigung durch / ... / den Stadtrat / ... Eine Ausnahme besteht, wenn das einzusetzende Derivat lediglich eine das Risiko nicht erhöhende Kombination aus zugelassenen Instrumenten darstellt.

6.4 Produkt-Limite

Für die Kontrahierung der in Ziff. 6.3 genannten derivativen Finanzinstrumente sind gemäß ... / folgende Volumens- / Laufzeit- / ... / Limite gesetzt:

- a) Swapgeschäfte
- Zinsswaps von fest in variabel dürfen mit einer Laufzeit von maximal 2 Jahren abgeschlossen werden.⁴⁹
- b) Zinstermingeschäfte
- ...
- c) Optionen
- Die Stadt ... ist nicht / berechtigt, bei folgenden Optionsgeschäften als Stillhalter aufzutreten / mit einem Volumen von ... Mio. € / ... als Stillhalter aufzutreten / ...
- d) Der nominale Anteil strukturierter Darlehen darf ... % / ... Mio. € des jeweils aktuellen Schuldenportfolios nicht übersteigen.
- e) Der Anteil aller Optimierungsgeschäfte i.S.v. Ziff. 6.3 lit. f) darf ... % / ... Mio. € des jeweils aktuellen Schuldenportfolios nicht übersteigen. Innerhalb dieses Gesamtanteils an Optimierungsgeschäften dürfen
- Optimierungsgeschäfte „XXX“ i.S.v. Ziff. 6.3 lit.f) ... über maximal ... % / ... Mio. €,
 - Optimierungsgeschäfte „YYY“ i.S.v. Ziff. 6.3 lit.f) ... über maximal ... % / ... Mio. €,
- abgeschlossen werden. Bei gehebelten Produkten ist das Risiko gesondert zu bewerten und in die vorgenannten Risikogrenzen einzubeziehen.

6.5 Limite zur Sicherung von Kassenkrediten

Gemäß Derivatverlass vom ... des Landes ... dürfen im Rahmen der Haushaltsicherung maximal ... % des durchschnittlichen jährlichen Kassenkreditbestands durch Zinsderivate gesichert werden, wobei die Zinssicherung auf den / innerhalb des / mittelfristigen Finanzplanungszeitraum/es gemäß ... auf ... Jahre beschränkt ist.⁵⁰

⁴⁸ Optimierungsgeschäfte bewegen sich, je nach Konstruktion, Volumen und Inhalt, nicht selten im Randbereich spekulativer Derivatgeschäfte. Bei ihrer sachlichen und rechtlichen Prüfung durch die Kommunalverwaltung ist daher besondere Sorgfalt angezeigt. Soweit die Rechtsaufsicht beratend tätig wird, ist in Zweifelfällen ihre Einschaltung möglich (vgl. das Beratungsangebot in Sachsen-Anhalt, a.a.O. Nr.6).

⁴⁹ So geregelt nur in Brandenburg a.a.O. Nr. III.1.1/2.

⁵⁰ Vgl. hierzu Nordrhein-Westfalen (30.08.2004 - Zinsmanagement für Kassenkredite), Rheinland-Pfalz (vom 18.02.2004 - Zinsbindungsfristen für Kassenkredite) und Niedersachsen v. 19.12.2006 (Aufnahme von Kassenkrediten).

6.6 Kontrahentenlimite

An die Bonität der Kontrahenten, die von der (OE) ... „Handel“ laufend überwacht wird, sind die höchsten Anforderungen zu stellen.⁵¹ Geschäftsabschlüsse werden deshalb nur getätigt mit Kontrahenten, die bei Abschluss des Derivatgeschäfts

- ein langfristiges Rating im Investmentgrade von mindestens nach Moody's, und / oder Standard & Poor's und / oder Fitch aufweisen oder die
- neben einem Rating von mindestens ... nach Moody's, Standard & Poor's oder Fitch der Stadt ... einseitige Sicherheiten zur Verfügung stellen.

Ergänzend dürfen / sollen Geschäftsabschlüsse nur mit Kontrahenten getätigt werden,

- die der gesetzlichen Banken- und Börsenaufsicht unterliegen;⁵²
- die der Stadt ... auch konventionelle Bankdienstleistungen anbieten;⁵³
- die einer Sicherungseinrichtung des Deutschen Bankgewerbes oder einer vergleichbaren Einrichtung angehören;⁵⁴
- bei denen keine Interessenkollision zu befürchten ist;
- deren Volumen an Derivatgeschäften mit der Stadt ... Mio. € / ... % / nicht überschritten hat.

Die Bonität der Kontrahenten, mit denen Derivate abgeschlossen werden sollen, wird in einer jeweils zu aktualisierenden Kontrahentenliste festgehalten.

6.7 Betriebsrisiko

Zur Vermeidung finanzieller Verluste aus betrieblichen Risiken (aus Aufbau-, Ablauf-, Personal- und IT-Organisation) orientiert sich die Stadt / der städtische Betrieb / ... gemäß / ... an den Vorschriften des KonTraG / der BAFIN ... / innerstädtischen Vorschriften, insbesondere an den Regelungen zur periodischen Datensicherung (...). Aufgaben des Risikomanagements und des Risikocontrolling werden von ... / in Kooperation mit ... / wahrgenommen.

6.8 Rechtsrisiko

Zur Vermeidung rechtlicher Risiken aus vielfältigen und dissensfähigen Kontrakten verwendet die Stadt ... ausschließlich den „Rahmenvertrag für Finanztermingeschäfte“⁵⁵ / ... Soweit möglich, wird als Gerichtsstand ... vereinbart. Ausländische Gerichtsstände und ausländische Konten sind nach Maßgabe der rechtlichen Möglichkeiten auszuschließen/ ...

6.9 Liquiditätsrisiko

Zur Vermeidung von Verlusten aus der Illiquidität aufgrund unzulänglicher Markttiefe bzw. aus Marktstörungen werden hinsichtlich Art, Volumen und Ausstattung ausschließlich Finanzderivate kontrahiert, die grundsätzlich jederzeit beendbar sind.

6.10 Verlustrisiko

Bei Sicherungsgeschäften kann, bei Optimierungsgeschäften i.S.v. Ziff. 6.3 lit. f) muss die Stadt ... mit dem Kontrahenten auf Basis ihrer individuellen Risikotragfähigkeit eine maximale Verlustschwelle definieren und vereinbaren. Gehebelte Optimierungsgeschäfte sind zwingend mit einer Höchstzinsvereinbarung zu versehen, oder es muss auf Einzeltransaktionsebene ein Stop-Loss-Limit vereinbart werden.

⁵¹ Allgemeine Anforderung, vgl. z.B. Bayern (a.a.O. Nr.6).

⁵² Brandenburg a.a.O. Nr. IV.5.

⁵³ Sachsen a.a.O Nr. V.3 (gültig bis zum 28.04.2004, neuer Erlass in Bearbeitung).

⁵⁴ Thüringen a.a.O. Nr. 7 und Sachsen wie vor (gültig bis zum 28.04.2004, neuer Erlass in Bearbeitung).

⁵⁵ Vgl. dazu Sachsen-Anhalt a.a.O. Nr. 5 mit Anregungen zur Vertragsergänzung.

6.11 Identifizierung und Quantifizierung von Risiken

Risiken müssen transparent gemacht, analysiert, gemessen und bewertet werden. Der (OE) „Controlling“ stehen auf Basis des eingesetzten Risikomanagement-Systems / des Risikomanagement-Systems des beauftragten Dienstleisters / zur Identifizierung und Quantifizierung von Risiken zur Verfügung

a) auf Marktwertebene

- die Duration zur Darstellung der Verlängerung oder Verkürzung der Zinsbindungsfristen im Portfolio;
- die modifizierte Duration zur Abbildung der Veränderung der Barwerte des Portfolios, also der Kredite und Derivate;
- der Value-at-Risk zur Definition des maximalen Verlustes, der während eines bestimmten Zeitraums mit einer vorgegebenen Wahrscheinlichkeit nicht überschritten wird;
- der Marktwert der im Portfolio enthaltenen / Kredite und / Derivate. Regelmäßige / monatliche / ... / Informationen über den Marktwert kontrahierter Produkte liefert vereinbarungsgemäß der Kontrahent / der beauftragte Dienstleister / ...

b) auf Zahlungsstromebene

- der Cashflow-at-Risk als Kennzahl für die Quantifizierung des Budgetrisikos aus dem Zahlungsstrom der Zinsausgaben. Regelmäßige/ monatliche / ... Informationen über die aus den Risikoszenarien abgeleiteten Zinsrisiken liefert vereinbarungsmäßig der Kontrahent / der beauftragte Dienstleister / ...
- der Portfoliodurchschnittszins;

Die Bemessung der Risiken gehebelter Optimierungsgeschäfte setzt regelmäßige Informationen über die Marktwerte und die (voraussichtlichen) Marktwertänderungen der Optimierungsgeschäfte / Portfolien durch geeignete Messmethoden (Barwert, Value-at-Risk, Marktwert-Sensitivitäten, Stress-Szenarien) sowie die Limitierung dieser Risiken auf Marktwert- / Marktwerteränderungsebene voraus. Die entsprechenden Informationen liefert der Kontrahent / der beauftragte Dienstleister / ...

6.12 Steuerung von Risiken im Portfolio

a) Risikosimulation

Gemäß Stadtratsbeschluss / ... / sind folgende Limite festgelegt:

- Auf Marktwertebene ...
- Auf Zahlungsstromebene ...

Die Limite werden regelmäßig mit den Marktwerten der Finanzinstrumente sowie den aus der Simulation abgeleiteten Zinsrisiken abgeglichen. Den Abgleich liefert der beauftragte Dienstleister / ...

b) Risikoberichte

Marktwerte und Zinsrisiken, ihre Veränderung sowie aktuelle Limitausschöpfungen werden regelmäßig zum ... an ... / ... / gemeldet. Schwerpunkt der regelmäßigen Risikoberichterstattung (Risikoreport) ist der Portfolioansatz.

Eine sofortige schriftliche Risikomeldung ist veranlasst, wenn

- bei Finanzinstrumenten, die nicht der Zinssicherung dienen (Optimierungsgeschäfte), die Marktwerte sich um mehr als ... % / ... Mio. € / gegenüber dem vorangegangenen Risikobericht verschlechtert haben. Dies gilt auch dann, wenn die Menge der Optimierungsgeschäfte einen positiven Marktwert aufweist.
- die aus der Simulation abgeleiteten Zinsrisiken die festgelegten Zinslimite / des Haushaltsjahres / des Finanzplanungszeitraums / um ... % / ... Mio. € / überschritten haben.
- eine sonstige Limitverletzung eingetreten ist.

- unübliches Geschäftsgebaren festgestellt wird oder der Verdacht unkorrekten Handelns eines Marktteilnehmers besteht.

c) Maßnahmen bei Limitverletzungen

Eingetretenen Limitverletzungen wird grundsätzlich begegnet durch

- Auflösung / Verkauf / ... des Optimierungsgeschäftes, wenn mit einer weiteren negativen Marktentwicklung gerechnet wird.
- Anpassung der Strategie an das veränderte Marktumfeld und ggf. Anpassung der Limite.
- Wiederherstellung der Limite in den sonstigen Fällen von Limitverletzungen.
- Aufklärung eines unüblichen Geschäftsgebarens bzw. unkorrekten Handelns eines Marktteilnehmers und ggf. Einleiten rechtlicher / ... / Maßnahmen.

Entsprechende schriftliche Verfahrensvorschläge erarbeitet / ... / die (OE) „Handel“.

d) Kontrolle

Die Umsetzung der Maßnahmen zur Wiederherstellung verletzter Limite überwacht und dokumentiert die (OE) „Controlling“ / die (OE) „Abwicklung/Kontrolle“ / ...

7. Dokumentation und Berichtswesen

7.1 Dokumentation

Der Abschluss eines Derivatgeschäftes wird insbesondere durch folgende Unterlagen aktenkundig gemacht:⁵⁶

- die zum Geschäftsabschluss führenden Überlegungen, insbesondere zu Art, Volumen, Laufzeit und Zeitpunkt des Abschlusses des Derivatgeschäftes, die risikomindernde oder finanziell vorteilhafte Wirkung des Finanzderivats auf Grundlage der vorgenommenen Zins- und Markteinschätzung (Handlungsvorschlag), bei Kassenkrediten den Nachweis des Kassenkreditbedarfs für die Laufzeit des Derivatgeschäftes;
- Unterlagen zu Einholung (Text, Sendeprotokolle, Angebote) und Auswertung der Angebote (Auswertungsprotokoll mit Entscheidungsvorschlag, -begründung und Entscheidung), aus denen der interne Entscheidungsprozess erkennbar sein muss.
- Protokoll des Geschäftsabschlusses (Sendeprotokoll an den Bestbieter; evtl. Information der übrigen Bieter) mit Nachweis der Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips;
- Abschlussbestätigung des Kontrahenten;
- der dem Geschäft zugrunde liegende Rahmenvertrag;
- Einzelvertrag über das Finanzderivat;
- Angabe des zugrunde liegenden Basisgeschäftes zum Nachweis der Konnexität zu einem oder zu mehreren Grundgeschäften;
- die verwaltungsinterne Entscheidung des zuständigen Gremiums/ Entscheidungsträgers.

7.2 Berichtswesen

Gemäß Stadtratsbeschluss vom ... / Derivatverlass vom ... des Landes ...⁵⁷/ erfasst das Berichtswesen der Stadt

- a) Bestand und Bestandsentwicklung der im Portfolio enthaltenen Kredite und Finanzderivate (Bestandsbericht/e);
- b) Analyse der im Portfolio enthaltenen und sich entwickelnden Risikopositionen sowie Vorschläge zu ihrer Steuerung (Risikoreport);
- c) Analyse der Finanzmärkte (Marktmonitoring);

⁵⁶ Vgl. hierzu umfassend Sachsen (a.a.O. Nr. VI.3; gültig bis zum 28.04.2004, neuer Erlass in Bearbeitung), Thüringen (a.a.O. Nr.6).

⁵⁷ Unabdingbar ist die „Festlegung einer Berichterstattung“ (vgl. Sachsen-Anhalt a.a.O. Nr. 5 h). Ferner Fußnote 49.

- d) Bericht über kontrahierte Derivate an die Rechtsaufsicht⁵⁸ / ... ;
- e) Bericht über die sichernden und optimierenden Ergebnisse des Derivateinsatzes (Bericht zur Wirtschaftlichkeit / Zielerreichung)⁵⁹;
- f) ...

Zuständig für die Erstellung der Berichte ... ist ... die (OE) „Abwicklung, Kontrolle, Rechnungswesen“ / „Controlling“ / der beauftragte Dienstleister ... / „Handel“ / ...

Die vorstehenden Berichte werden periodisch ... / zu folgenden Terminen/ von ... erstellt:

- a) Jährlich / quartalsweise / monatlich / aus besonderem Anlass/ ...
- b) ...
- c) ...

Adressaten der vorstehenden Berichte sind

- a) Gemeindevertretung / Stadtkämmerer/ „Leitung“ / Rechnungsprüfungsamt;
- b) ...
- c) ...
- d) Rechtsaufsicht;
- e) Gemeindevertretung / Stadtkämmerer / ... / Rechnungsprüfungsamt⁶⁰/ ...

8. Verfahren für die Änderung und die Beendigung von Derivatgeschäften

Die vorstehenden Bestimmungen sind sinngemäß anzuwenden, wenn ein Finanzderivat inhaltlich verändert oder ein Derivatgeschäft beendet wird.

9. Inkrafttreten

Diese Dienstanweisung tritt am ... in Kraft.

⁵⁸ Bayern (vom 08.11.1995), Brandenburg (a.a.O. Nr. IV.6), Sachsen (a.a.O. Nr. VI.1; gültig bis zum 28.04.2004, neuer Erlass in Bearbeitung), Thüringen (a.a.O. Nr. 2, 6).

⁵⁹ Vor allem Wirtschaftlichkeitsprognose und Verprobung durch Wirtschaftlichkeitsanalyse (Sachsen a.a.O. Nr. VI.1; gültig bis zum 28.04.2004, neuer Erlass in Bearbeitung, Thüringen a.a.O. Nr. 6).

⁶⁰ Vgl. diesbezüglich Sachsen (gültig bis zum 28.04.2004, neuer Erlass in Bearbeitung), Schleswig-Holstein, Thüringen: Umfassende Informationspflichten gegenüber den Verantwortlichen (Verwaltungsspitze, Gemeindevertretung) über Abschluss, Art, Umfang, Entwicklung der Derivatgeschäfte.

Gliederungsnummer 652

Kredite und kreditähnliche Rechtsgeschäfte der Gemeinden (GV)

RdErl. d. Innenministeriums vom 9.10.2006
- 34-48.05.01/01 -

1

Vorbemerkung

Die Kreditaufnahme sowie der Abschluss kreditähnlicher Rechtsgeschäfte der Gemeinden (GV) unterliegen den Bestimmungen des § 86 der Gemeindeordnung (GO NRW). Die Aufnahme von Krediten für Investitionen und der Abschluss kreditähnlicher Rechtsgeschäfte müssen sich nach der wirtschaftlichen Leistungskraft der Gemeinde richten. Um die stetige Aufgabenerfüllung und eine nachhaltig geordnete Haushaltswirtschaft sicherzustellen, ist die Vereinbarkeit mit der wirtschaftlichen Leistungskraft besonders sorgfältig zu prüfen.

Die Beschränkung der Kreditaufnahme in § 86 GO NRW beruht auf den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 115 Abs.1 Satz 2 Grundgesetz sowie auf Art. 83 Satz 2 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen. In diesem Sinne werden die Kredite für Investitionen haushaltsrechtlich von den Krediten zur Liquiditätssicherung (vgl. § 89 GO NRW) unterschieden.

2

Kredite für Investitionen und zur Umschuldung

2.1

Allgemeine Grundsätze

Die Gemeinden dürfen Kredite für Investitionen und zur Umschuldung aufnehmen (vgl. § 86 Abs. 1 GO NRW). Bei der Aufnahme dieser Kredite sind von der Gemeinde die haushaltswirtschaftlichen Grundsätze „Wirtschaftlichkeit“ und „Sparsamkeit“ sowie die Nachrangigkeit dieser Finanzierung (vgl. § 77 Abs. 3 GO NRW) zu beachten. Vor der Aufnahme eines Kredites sind deshalb im Regelfall Angebote verschiedener Kreditgeber einzuholen. Für die Wirtschaftlichkeit eines Angebotes sind alle Vertragselemente zu berücksichtigen und zu bewerten.

2.1.1

Kreditkosten

Das Entgelt für den Kredit wird durch Ermittlung des (vorläufigen) effektiven Jahreszinses unter Berücksichtigung aller mit der Kreditaufnahme verbundenen Kosten festgestellt (vgl.: Preisangabenverordnung (PangV) vom 18.10.2002, BGBl. 1 S. 4197 in der jeweils geltenden Fassung). Zu diesen Kosten zählen u.a. Disagios, Vermittlungs- und Abschlussgebühren.

Für die Kosten eines Kredites ist die Zinsbelastung von entscheidender Bedeutung. Es ist deshalb unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten beim Abschluss und während der Laufzeit eines Kredites immer auf die mögliche Zinsentwicklung zu achten.

Insbesondere bei einer Vereinbarung variabler Zinssätze (z.B. Anbindung der Zinssätze an bestimmte Sätze wie Diskont, Lombard, EURIBOR oder EONIA) hat die Gemeinde in eigener Verantwortung eine sorgfältige Prognose der künftigen Zinsentwicklung (Zinsmeinung) vorzunehmen und sich dabei gegebenenfalls durch eine spezialisierte Fachberatung unterstützen zu lassen.

2.1.2

Laufzeit und Tilgung, Kündigungs- und Optionsvereinbarungen

Die Laufzeit eines Kredites soll sich grundsätzlich an der Lebensdauer der damit finanzierten Vermögensgegenstände orientieren. Langfristige nutzbare Vermögensgegenstände sollen möglichst auch durch langfristige Kredite finanziert werden, sofern nicht eine andere Laufzeit aus Gründen des Wirt-

schaftlichkeitsgebotes angezeigt ist. Die zu vereinbarende Tilgung kann sich im Regelfall an den erforderlichen Abschreibungen der Vermögensgegenstände und soll sich an der Leistungskraft der Gemeinde orientieren.

Die Vereinbarung besonderer Kündigungs- bzw. Optionsrechte zu Lasten der Gemeinde ist nur dann zulässig, wenn die Gemeinde im Rahmen ihrer Liquiditätsplanung hinreichende Vorsorge zur Anschlussfinanzierung getroffen hat. Sofern besondere Kündigungs- bzw. Optionsrechte vereinbart werden, so sind diese bei der Berechnung des Kreditentgeltes entsprechend zu berücksichtigen.

2.2

Zinsderivate

2.2.1

Risikobegrenzung und Konnexität

Die Gemeinden können Zinsderivate zur Zinssicherung und zur Optimierung ihrer Zinsbelastung nutzen. Auch bei der Optimierung ihrer Zinsderivate verpflichten die maßgeblichen Haushaltsgrundsätze die Gemeinden zur Beachtung des Vorrangs der Sicherheit und Risikominimierung bei der Gestaltung der Kreditkonditionen. Die Zinsderivate müssen deshalb bereits bestehenden Krediten zugeordnet werden können (Konnexität).

Die vielfältigen Finanzinstrumente der Geld- und Kapitalmärkte sollen im Rahmen einer Risikosteuerung nur in einem angemessenen und vertretbaren Umfang in Anspruch genommen werden. Bei einer Optimierung der Zinsbelastung - insbesondere bei der Zusammenstellung des Portfolios - ist bei den damit einhergehenden Risiken in der Gesamtschau darauf zu achten, dass durch die Zinsderivate bestehende Zinsrisiken nicht erhöht werden.

2.2.2

Verpflichtung zum sorgfältigen Umgang mit Zinsderivaten

Zinsderivate werden von den Gemeinden eigenverantwortlich im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung genutzt. Hieraus ergibt sich, dass die Gemeinden im eigenen Interesse die Chancen und Risiken - insbesondere beim Einsatz komplexer Zinsderivate - nach den entsprechenden fachlichen Gesichtspunkten und mit gebotener Sorgfalt beurteilen müssen. Die abgeschlossenen Finanzgeschäfte sollen hinsichtlich ihres Umfangs und ihrer Grundlagen dokumentiert werden. Es ist dabei konkret zu belegen, dass die Wirkungsweise und die Risiken des jeweils gewünschten Zinsderivats der Gemeinde bekannt sind. Sofern auch eine Entscheidung über ein selbst gesetztes eigenverantwortliches Risikolimit zu treffen ist, hat die Gemeinde dieses ebenfalls zu dokumentieren. Im Zweifelsfall sollen sich die Gemeinden bei diesen Finanzgeschäften einer spezialisierten Fachberatung bedienen.

Während der Laufzeit der Zinsderivate sind die von der Gemeinde abgeschlossenen Finanzgeschäfte in eine laufende Risikokontrolle und in ein Berichtswesen einzubeziehen. Es ist dabei nicht ausreichend, die Kontrolle über die gemeindlichen Finanzgeschäfte nur einmal jährlich vorzunehmen.

2.2.3

Beteiligung des Rates beim Einsatz von Zinsderivaten

Die Entscheidungen über den Einsatz von Zinsderivaten sind - wie bei anderen für die Gemeinde bedeutsamen Geschäften - im Zweifel nicht als Geschäfte der laufenden Verwaltung zu behandeln (vgl. § 41 GO NRW). Haben die Zinsderivatgeschäfte jedoch nur eine völlig untergeordnete Bedeutung für die Haushaltswirtschaft der Gemeinde, kann von einer vorherigen Beteiligung des Rates abgesehen werden.

2.2.4

Örtliche Dienstanweisungen

Die Gemeinden sollen örtliche Dienstanweisungen erlassen, in denen u.a. die Beteiligung des Rates (vgl. Nr. 2.2.3), der Einsatz von Instrumenten, Verfahren zur Abschätzung von Chancen und Risiken von Finanzgeschäften, eine Risikomessung und Risikobegrenzung und ein Berichtswesen zu regeln sind. Diese örtlichen Bestimmungen sind für den Umgang mit Zinsderivaten heranzuziehen und dem

Abschluss der einzelnen Finanzgeschäfte zu Grunde zu legen. Muster für solche Dienstanweisungen sind als Arbeitshilfe bei den kommunalen Spitzenverbänden abrufbar.

2.3

Kredite in fremder Währung

Die Gemeinden können aus Wirtschaftlichkeitserwägungen auch Kredite in fremder Währung aufnehmen, sofern die fremde Währung auch über einen längeren Zeitraum Gewähr für hinreichende Wechselkursicherheit in Bezug auf die Eurozone bietet. Für die Aufnahme von Krediten in fremder Währung gilt Ziffer 2.2 entsprechend. Zudem müssen nachfolgende Anforderungen bei der Risikoabwägung und Risikovorsorge erfüllt sein.

2.3.1

Risikoabwägung

Zur Vorbereitung der Entscheidung der Gemeinde über die Aufnahme von Krediten in fremder Währung sind unter Berücksichtigung der örtlichen Bedürfnisse die Entscheidungs- und Auswahlkriterien einschließlich möglicher Zins- bzw. Währungssicherungsinstrumente durch die Gemeinde zu bestimmen. Von der Gemeinde sind dafür die notwendigen Informationen einzuholen. Dieses enthält insbesondere die Verpflichtung, sich selbst Kenntnisse über Sicherheiten und Risiken im Vergleich zu einer anderen Kreditaufnahme zu verschaffen. Wegen des möglichen Wechselkursrisikos von Fremdwährungen bedarf es außerdem der laufenden, eigenverantwortlichen „Kontrolle“ über die gesamte Laufzeit des Kreditgeschäfts in fremder Währung.

2.3.2

Risikovorsorge

Von den Gemeinden muss bei der Aufnahme von Krediten in fremder Währung, abhängig von der Höhe des Wechselkursrisikos, gleichzeitig eine Risikovorsorge getroffen werden. Sie kann regelmäßig darin bestehen, dass die Vorteile der Gemeinde aus der Aufnahme von Krediten in fremder Währung nicht vollständig für Zwecke des gemeindlichen Haushalts abgeschöpft werden. Für diese Risikovorsorge ist deshalb eine Rückstellung nach § 36 Abs. 5 GemHVO NRW zu bilden. Die Rückstellung ist nach Wegfall des besonderen Fremdwährungsrisikos aufzulösen. Sollten keine konkreten Anhaltspunkte für die Bestimmung der Risikovorsorge vorliegen, kann ein Wertansatz in Höhe der Hälfte des Zinsvorteils der Gemeinde aus der Kreditaufnahme in ausländischer Währung in der gemeindlichen Bilanz passiviert werden.

2.4

Sonstige Vorschriften

Im Rahmen der Kreditgeschäfte der Gemeinden ist die europäische Richtlinie 2004/391EG über Märkte für Finanzinstrumente vom 21. April 2004 sowie auf das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie über Märkte für Finanzierungsinstrumente und der Durchführungsrichtlinie der Kommission (Finanzmarkt-richtlinie-Umsetzungsgesetz FRUG) vom 16.7.2007 angemessen zu berücksichtigen. Die Gemeinden werden darin gegenüber den Banken als professioneller Kunde klassifiziert. Bei diesem Status obliegt es der Gemeinde als Kunde, bei Bedarf ein höheres Schutzniveau zu beantragen, sofern sie davon ausgeht, die mit Zinsderivaten verbundenen Risiken nicht umfassend beurteilen oder steuern zu können. Das höhere Schutzniveau wird in diesem Fall aufgrund einer schriftlichen Übereinkunft mit der jeweiligen Bank gewährt. Soweit die Banken jedoch die Gemeinden als geeignete Gegenpartei einstufen, ist es nach Einschätzung der EU-Kommission zweifelhaft, ob diese Kategorisierung mit Sinn und Zweck der europäischen Richtlinie übereinstimmt.

3

Kredite zur Liquiditätssicherung

Die Gemeinden dürfen zur rechtzeitigen Leistung ihrer Auszahlungen die notwendigen Liquiditätskredite bis zu dem in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag aufnehmen, sofern keine anderen Mittel zur Verfügung stehen (vgl. § 89 GO NRW). Eine besondere Bedeutung kommt dabei dem Wirtschaftlichkeitsgebot zu. Über die Finanzrechnung der Gemeinde im Jahresabschluss werden diese Kredite in den gemeindlichen Haushalt einbezogen (vgl. § 39 GemHVO). Der Überblick über die

Verstärkung der liquiden Mittel der Gemeinde durch die Liquiditätskredite wird auf der Passivseite der gemeindlichen Bilanz durch den gesonderten Posten „Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung“ (vgl. § 41 Abs. 3 Nr. 4.3 GemHVO NRW) sowie im Verbindlichkeitspiegel (vgl. § 47 GemHVO NRW) transparent gemacht.

Die Vorschrift des § 89 GO NRW enthält keine Bestimmung zur Laufzeit von Krediten zur Liquiditätssicherung. Es obliegt daher der Gemeinde, die Laufzeit dieser Kredite unter Beachtung der haushaltswirtschaftlichen Bestimmungen und Erfordernisse eigenverantwortlich mit dem Kreditgeber zu vereinbaren. Dabei darf der Charakter der Kredite zur Liquiditätssicherung nicht außer Acht gelassen werden. Die Gemeinde hat daher bei ihrer Entscheidung zu beachten, dass diese Kredite dem Zweck dienen, die Zahlungsfähigkeit der Gemeinde im jeweiligen Haushaltsjahr aufrecht zu erhalten. Die Kredite zur Liquiditätssicherung sind deshalb von vorübergehender Natur.

Aus diesem Grunde darf die Gemeinde für ihre Kredite zur Liquiditätssicherung nur Zinsvereinbarungen mit einer Laufzeit von höchstens fünf Jahren treffen. Macht sie davon Gebrauch, hat sie im Rahmen ihrer mittelfristigen Finanzplanung nachweisen, dass aus haushaltswirtschaftlichen Gründen eine Tilgung dieser Kredite vor Ablauf dieser Laufzeit nicht in Betracht kommen kann. Sie hat zudem dafür Sorge zu tragen, dass bei den Krediten zur Liquiditätssicherung der Anteil mehrjähriger Zinsvereinbarungen nicht wesentlich überwiegt. Bei Zinsvereinbarungen, die Zeiträume von über 3 bis 5 Jahre betreffen, ist eine Abstimmung mit der zuständigen Kommunalaufsicht erforderlich.

Die Ziffer 2.1 gilt entsprechend. Die Ziffern 2.2 und 2.3 finden Anwendung, wenn die Gemeinde bei Krediten zur Liquiditätssicherung auch Zinssicherungsinstrumente einsetzt und/oder diese Kredite in Fremdwährung aufnimmt.

4 Kreditähnliche Rechtsgeschäfte

4.1 Allgemeine Grundsätze

Neben der Aufnahme von Krediten wird die Haushaltswirtschaft der Gemeinden auch durch den Abschluss kreditähnlicher Rechtsgeschäfte zukünftig belastet. Das kreditähnliche Rechtsgeschäft begründet eine Zahlungsverpflichtung der Gemeinde, die einer Kreditaufnahme wirtschaftlich gleichkommt (vgl. § 86 Abs. 4 S.1 GO NRW). Die hieraus übernommenen Verpflichtungen dürfen die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Gemeinden nicht gefährden. Gemeinden müssen deshalb auch für kreditähnliche Rechtsgeschäfte die gleichen Maßstäbe wie für eine Kreditaufnahme anlegen.

Für die Beurteilung, ob ein kreditähnliches Rechtsgeschäft vorliegt, kommt es auf den Einzelfall an. Entscheidend ist nicht die formale Bezeichnung und Einordnung des Geschäftes, sondern dessen wirtschaftliche Auswirkung. Beispiele kreditähnlicher Rechtsgeschäfte sind Leasinggeschäfte, atypische, langfristige Mietverträge ohne Kündigungsmöglichkeiten bzw. Nutzungsüberlassungsverträge für Gebäude auf gemeindeeigenen Grundstücken, periodenübergreifende Stundungsabreden, aber auch Leibrentenverträge, Ratenkaufmodelle oder ÖPP-Projekte der Gemeinden - etwa mit kombinierten kreditähnlichen Vertragselementen.

4.2 Anzeigepflicht

Die Entscheidung über die Begründung einer Zahlungsverpflichtung, die wirtschaftlich einer Kreditverpflichtung gleichkommt, ist nach § 86 Abs. 4 S. 1 GO NRW der Aufsichtsbehörde unverzüglich, spätestens einen Monat vor der rechtsverbindlichen Eingehung der Verpflichtung, schriftlich anzuzeigen. Unter die Anzeigepflicht fallen auch spätere Änderungen der in § 86 Abs. 4 GO NRW genannten Zahlungsverpflichtungen, wenn sie zu einer höheren Belastung der Gemeinde führen. In der Anzeige sind die tatsächlichen Verhältnisse und die finanziellen Auswirkungen im Rahmen eines Wirtschaftlichkeitsvergleiches darzustellen und auf Verlangen durch Vorlage der vertraglichen Abmachungen zu belegen. Die Monatsfrist ist keine Ausschlussfrist für aufsichtsbehördliches Handeln. Von der Anzeigepflicht ausgenommen sind Rechtsgeschäfte, die als Geschäfte der laufenden Verwaltung nach § 41 Abs. 3 S.1 GO NRW gelten und abgeschlossen werden.

4.3

Nachweis der kreditähnlichen Rechtsgeschäfte

Zur Gewährleistung einer geordneten Haushaltswirtschaft hat die Gemeinde die aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften bestehenden Finanzierungsverpflichtungen vollständig im Haushaltsplan darzustellen. Im Vorbericht zum Haushaltsplan (§ 7 GemHVO) ist deshalb aufzuführen, wie hoch die Belastungen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften (insbesondere Immobilien-Leasing) in den folgenden Jahren sein werden.

Der Nachweis der Verbindlichkeiten aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften ist im Jahresabschluss der Gemeinde zu führen. In der Bilanz (vgl. § 41 Abs. 4 Nr. 4.4 GemHVO NRW) und im Anhang (vgl. § 44 GemHVO NRW) sowie im Verbindlichkeitspiegel (vgl. § 47 GemHVO NRW) sind die dafür vorgesehenen Angaben zu machen und zu erläutern.

5

Besondere kreditähnliche Rechtsgeschäfte: ÖPP und Leasing

5.1.1

Ausschreibungspflicht

Bei der Vereinbarung eines ÖPP-Projekts oder eines Leasingvertrags durch die Gemeinde handelt es sich in der Regel um die Vergabe eines öffentlichen Auftrags. Nach § 25 Abs. 1 der GemHVO hat dem grundsätzlich eine öffentliche Ausschreibung voranzugehen. Damit soll sichergestellt werden, dass die Angebote der in Frage kommenden Unternehmen im Leistungswettbewerb mit anderen Bewerbern zustande kommen, so dass die Gemeinde in die Lage versetzt wird, unter Ausnutzung aller Chancen am Markt das für sie günstigste Angebot zu wählen.

Bei der Vergabe öffentlicher Aufträge gelten grundsätzlich die Regelungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB - 4. Teil) vom 15.7.2005 (BGBl. I S. 2114) in der jeweils geltenden Fassung, sofern im Einzelfall die EU-Schwellenwerte ohne Umsatzsteuer erreicht oder überstiegen werden. Diese ergeben sich aus § 100 Abs. 1 GWB i.V.m. § 2 der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgV) vom 11.2.2003 (BGBl. I S. 169) in der jeweils geltenden Fassung.

Bei Auftragsvergaben, deren Auftragswerte im Einzelfall diese EU-Schwellenwerte nicht erreichen, gelten gem. § 25 Abs. 2 GemHVO die Vergabebestimmungen, die das Innenministerium festlegt (vgl. Vergabegrundsätze für Gemeinden (GV), Runderlass vom 22.3.2006 (SMBl. NRW. 6300) in der jeweils geltenden Fassung).

5.1.2

Zuwendungsrecht

Die Gemeinden haben die Landeszuwendungen im Rahmen der vorgegebenen Zweckbestimmungen zu verwenden. ÖPP/Leasing-Projekte sind grundsätzlich förderfähig. Die Fördermittel können an private Unternehmen mit der Maßgabe weitergeleitet werden, dass die Bestimmungen des Bewilligungsbescheides berücksichtigt werden. Im Übrigen sind die jeweils geltenden Förderrichtlinien und die haushaltsrechtlichen Bestimmungen zu beachten.

5.2

Öffentlich Private Partnerschaft (ÖPP)

Durch die Umsetzung von ÖPP-Projekten können Gemeinden privates Kapital und Know-how in die Aufgabenerfüllung einbeziehen. Insbesondere durch Modelle, die über eine Investitionsfinanzierung hinausgehen, können Effizienzvorteile erreicht werden. In diesem Sinne handelt es sich bei ÖPP-Projekten um eine langfristige, vertraglich geregelte Zusammenarbeit der Gemeinden mit privaten Unternehmen. Dabei werden in der Regel die Planung, der Bau, die Finanzierung, die Instandhaltung und Instandsetzung sowie weitere betriebliche Leistungen über den gesamten Lebenszyklus einer Liegenschaft von dem privaten Partner übernommen. Die Finanzierung erfolgt durch laufende Nutzungsentgelte, Leasingraten oder Mieten der Gemeinde. ÖPP-Projekte sind als kreditähnliche Rechtsgeschäfte anzeigepflichtig. (vgl. § 86 Abs. 4 GO NRW)

5.2.1

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, konventioneller Vergleichswert (Public Sector Comparator, PSC)

Zum Nachweis der Wirtschaftlichkeit eines ÖPP-Projektes besteht im Rahmen der Anzeige nach § 85 Abs. 4 GO NRW für die Gemeinde die Verpflichtung, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorzulegen, die das ÖPP-Projekt mit den Kosten einer kommunalen Eigenerstellung (Konventioneller Vergleichswert/ PSC) vergleicht. Auch hier gilt der Grundsatz, dass die ÖPP-Lösung wirtschaftlich jedenfalls nicht ungünstiger sein darf als die Eigenerstellung. Bei der Aufstellung des PSC müssen die voraussichtlichen Kosten und ggf. Erlöse der kommunalen Eigenerstellung bezogen auf die geplante Vertragslaufzeit geschätzt werden. Dazu gehören: Investitionskosten (Planung und Bau), Finanzierungskosten, Betriebskosten (inkl. Instandhaltung und –setzung), Transaktions- und Verwaltungskosten, Risikokosten und ggf. Kosten bzw. Erlöse der Verwertung. Die Methodik des PSC im Einzelnen ist dem jeweils aktuellen Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsvergleich bzw. –untersuchungen bei PPP-Projekten“ des FM NRW zu entnehmen.

5.2.2

Bilanzierung des ÖPP-Projektes

Ob und in welcher Höhe die Bilanzierung eines ÖPP-Projektes bei der Gemeinde vorzunehmen ist, richtet sich grundsätzlich nach den Vorschriften der Gemeindehaushaltsverordnung. Für eine Aktivierung und Passivierung in der gemeindlichen Bilanz ist das wirtschaftliche Eigentum der Gemeinde am Vermögensgegenstand ausschlaggebend. Aus Gründen der Vereinfachung kann im Regelfall die steuerrechtliche Behandlung des jeweiligen Projektes zugrunde gelegt werden (vgl. hierzu die Leasingerlasse des Bundesministerium der Finanzen in der jeweils geltenden Fassung).

5.2.3

Veranschlagung im Haushalt

Das Leistungsentgelt eines ÖPP-Projektes ist –abhängig von der gewählten Modellvariante und soweit möglich- in seine konsumtiven und investiven Anteile aufzuteilen. Die konsumtiven Anteile zum Betrieb und zur Unterhaltung einer Liegenschaft sind als Aufwendungen in der Ergebnisrechnung zu buchen. Gleiches gilt für etwaige Erlöse aus dem Betrieb einer Liegenschaft. Investive Anteile z.B. Baukosten sind als gemeindliche Investition mit den jährlichen Auszahlungen im Finanzplan (§ 3 GemHVO NRW) nachzuweisen. Eine pauschale Zuordnung nach dem Prinzip der „überwiegenden Zugehörigkeit“ ist zu vermeiden. Die Veranschlagung wird dadurch erleichtert, dass Bieter bei der Angebotsabgabe i.d.R. aufgefordert werden, die Preise für einzelne Leistungsbereiche wie Bau, Betrieb, Unterhaltung und Finanzierung gesondert anzugeben.

5.2.4

Haushaltssicherung und vorläufige Haushaltsführung

Grundsätzlich können auch Kommunen, die sich in der Haushaltssicherung oder wegen eines nicht genehmigten Haushaltssicherungskonzepts dauerhaft in der vorläufigen Haushaltsführung befinden, ÖPP-Projekte im Falle ihrer Wirtschaftlichkeit nutzen. Bei einer Entscheidung über kreditähnliche Rechtsgeschäfte sind jedoch insbesondere meine Erlasse zur Haushaltssicherung und zur vorläufigen Haushaltsführung zu beachten.

5.3

Leasing

5.3.1

Allgemeine Grundsätze

Als Alternative zur herkömmlichen Kreditfinanzierung wählen Gemeinden insbesondere Leasing- Modelle, immer häufiger auch im Zusammenhang mit ÖPP.

Leasing ist die langfristige Vermietung (Anmietung) von beweglichen und unbeweglichen Vermögensgegenständen, wenn ein späterer Eigentumsübergang vertraglich ermöglicht wird. Die Dauer des Vertrages und die Höhe der Leasingraten werden so bemessen, dass der Leasinggeber während der Vertragsdauer seine Investitionskosten ganz oder zumindest zum überwiegenden Teil decken kann.

Die Leasingrate (Miete) setzt sich aus den Kapitalkosten sowie einem Zuschlag für Kosten, Risiko und Gewinn des Leasinggebers zusammen. Kosten des Leasingobjektes wie Abgaben, Versicherungen u. ä. werden dem Leasingnehmer meistens gesondert in Rechnung gestellt. Je nach der vertraglichen Gestaltung des Leasingvertrages werden die Instandhaltung bzw. die Unterhaltung des Objektes entweder vom Leasingnehmer oder vom Leasinggeber getragen. Sofern der Private als Leasinggeber auch für die Instandhaltung bzw. die Unterhaltung des Objektes verantwortlich ist, handelt es sich regelmäßig zugleich um ein ÖPP-Projekt.

Bei den Leasing-Objekten kann es sich sowohl um unbewegliches Anlagevermögen handeln, wie z.B. Bürogebäude, Sportanlagen (Immobilien-Leasing), als auch um bewegliches Anlagevermögen, wie z.B. EDV-Anlagen, Telekommunikationsanlagen, Fahrzeuge (Mobilienleasing).

Die Finanzierung von Vermögensgegenständen über Leasing kann für Gemeinden eine sinnvolle Alternative zur Finanzierung über Kredite sein. Hierzu ist nachzuweisen, dass die Leasingvariante für die Gemeinde gegenüber einer Finanzierung mit Krediten jedenfalls wirtschaftlich nicht ungünstiger ist. Auch bei Leasinggeschäften, die weder Betrieb noch Unterhaltung des Vermögensgegenstandes umfassen, ist der Kommunalaufsicht im Rahmen des Anzeigeverfahrens eine konventionelle Vergleichsrechnung vorzulegen, bei der die anfallenden Kosten und Risiken in Abhängigkeit vom konkreten Vertragsmodell entsprechend anzusetzen sind.

Bei Leasinggeschäften gelten für die Bilanzierung und die Veranschlagung im Haushalt die Ziffern 5.2.2 und 5.2.3 entsprechend.

5.3.2

Sale and Lease Back Modelle

Im Rahmen von „Sale and Lease Back“ Geschäften überträgt die Gemeinde das Eigentum an einem Objekt dem privaten Investor zur Sanierung, um es zur erforderlichen kommunalen Aufgabenerfüllung von ihm wieder anzumieten. Dies ist nach Sinn und Zweck des § 90 Abs. 3 GO NRW nur dann zulässig, wenn die Nutzung des Vermögensgegenstandes zur Aufgabenerledigung der Gemeinde langfristig gesichert ist und die Aufgabenerledigung dadurch wirtschaftlicher wird. Die stetige Aufgabenerledigung ist in der Regel dann gesichert, wenn das Sale and Lease Back Geschäft zur Werterhaltung bzw. Wertsteigerung des Objekts bestimmt ist und der Gemeinde daran zur Aufgabenerfüllung ein langfristiges Nutzungsrecht sowie eine Rückkaufoption eingeräumt wird.

6

Geltungsbereich und Geltungsdauer

Der Runderlass gilt für die Gemeinden des Landes NRW sowie entsprechend für die Gemeindeverbände. Der Runderlass tritt zum 31. Dezember 2014 außer Kraft.

7

In-Kraft-Treten und Aufhebung von Runderlassen

Der Erlass tritt am Tag nach der öffentlichen Bekanntgabe im Ministerialblatt in Kraft.

Der Runderlass des Innenministers „Kreditwirtschaft der Gemeinden (GV)“ vom 23.6.1989, Az.: III B 3-5/601-5094/89 (SMBl. NRW 652) sowie der Runderlass des Innenminister „Aufnahme von Krediten in fremder Währung durch Gemeinden und Gemeindeverbände (Fremdwährungskredite)“ vom 30.8.2004, Az.: 34-48.05.11-1290/04 (SMBl. NRW 652) werden aufgehoben.

MBI. NRW. 2006 S. 505, geändert d. RdErl. v. 4.9.2009 (MBI. NRW. 2009 S. 428).

Richtlinie für das Schuldenmanagement

Inhaltsverzeichnis Beispiel-Finanzrichtlinie

Inhalt

- 1 Ziele des Schuldenmanagements
- 2 Organisatorische Grundsätze für das Schuldenmanagement
 - 2.1 Aufbauorganisation
 - 2.2 Trennung von Geschäftsabschluss und Abwicklung
 - 2.3 Vertretungsregelungen
- 3 Liquiditätsplanung
- 4 Management des Liquiditätsrisikos
 - 4.1 Risikodefinition
 - 4.2 Risikoermittlung
 - 4.3 Risikosteuerung
- 5 Management der Zinsrisikoposition
 - 5.1 Risikodefinition
 - 5.2 Risikoermittlung
 - 5.3 Risikosteuerung
- 6 Management der Devisenrisikoposition
 - 6.1 Risikodefinition
 - 6.2 Risikoermittlung
 - 6.3 Risikosteuerung
- 7 Management der Bonitätsrisiken
 - 7.1 Risikodefinition
 - 7.2 Risikoermittlung
 - 7.3 Risikosteuerung

- 8 Abschluss von Finanzgeschäften
 - 8.1 Zulässige Finanzgeschäfte
 - 8.2 Autorisierungen
 - 8.3 Liste der zugelassenen Kontraktpartner
 - 8.4 Vier-Augen-Prinzip
 - 8.5 Ablauf des Handels
 - 8.6 Abwicklung der Finanzgeschäfte
 - 9 Limitsystem
 - 9.1 Risikolimit
 - 10 Berichterstattung
 - 11 Finanzkontrolle
- Anhang 1
- Anhang 2: Berichterstattung
- Anhang 3: Standardumfragen der Geschäftskonditionen