

Dienstanweisung der Stadt Bergisch Gladbach 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 rechtliche Anforderungen
 - 2.2 Ziele des Derivateinsatzes
 - 2.3 Funktionsalternativen des Derivateinsatzes
 - 2.4 Konnexität

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

- 4. Anforderungen an die Organisation eines kommunalen Zins- und Schuldenmanagements**
 - 4.1 Funktionaorganisation
 - 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 Form und Fristen der Angebotseinholung
 - 5.3 Angebotsauswertung
 - 5.4 Derivatabschluss/ Zuschlag

- 6. Risikomanagement und Risikosteuerung**
 - 6.1 Organisation
 - 6.2 Katalog zulässiger Finanzderivate
 - 6.3 Rechtsrisiko

- 7. Dokumentation und Berichtswesen**
 - 7.1 Dokumentation
 - 7.2 Berichtswesen

- 8. Inkrafttreten**

1. Allgemeines

1.1 Geltungsbereich

Diese Dienstanweisung regelt den Einsatz von Zinsderivaten.

Die Dienstanweisung findet Anwendung für das Schuldenportfolio der Stadt Bergisch Gladbach und ihrer eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen Abwasserwerk, Abfallwirtschaftsbetrieb und Immobilienbetrieb.

1.2 Ermächtigungsgrundlagen

Die Berechtigung zum Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten basiert auf der in Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz enthaltenen kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, den §§ 86 und 90 Gemeindeordnung des Landes NRW und dem Runderlass „Kredite und kreditähnliche Rechtsgeschäfte der Gemeinde“ des Innenministeriums vom 09.10.2006 in der geltenden Fassung.

1.3 Begriffsbestimmungen

- Finanz-/ Derivate/ derivative Finanzinstrumente sind Finanzinstrumente, die aus anderen Basiswerten abgeleitet und von dem zugrunde liegenden Grundgeschäft unabhängig sind.
- Grundgeschäfte sind Investitionskredite und Kredite zur Liquiditätssicherung.
- Basiswerte 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 (Tauschgeschäfte):

- Der Zinsswap ist eine vertragliche Vereinbarung, nach der die Vertragspartner feste gegen variable (Payer oder Festzinszahler Swap) oder variable gegen feste (Receiver oder Festzinsempfänger Swap) Zinsverpflichtungen tauschen.
- Der Doppelswap ist ein Swap, bei dem eine bestehende kürzere Zinsbindung gegen eine neue, längere getauscht wird.

Zinsderivate auf dem Optionsmarkt sind Zinsbegrenzungsgeschäfte mit einer Zinsobergrenze (Cap), einer Zinsuntergrenze (Floor) oder einer Kombination von beiden (Collar)

- 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.

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 Zinsswap, 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.

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

2.1 rechtliche Anforderungen

Grundsätzlich besteht nach § 90 Abs. 2 Satz 2 GO ein Spekulationsverbot für die Kommunen. Nach dieser Vorschrift ist bei Geldanlagen auf eine ausreichende Sicherheit zu achten. Sie sollen einen angemessenen Ertrag erbringen. Diese Vorschrift schließt aber Zinsderivategeschäfte nicht aus, sondern stellt diese unter bestimmte Vorgaben. Das Derivategeschäft muss so gestaltet werden, dass das Risiko für die Kommune tragfähig und beherrschbar ist. Es gibt in NRW dabei keine Anzeige- oder Genehmigungspflicht für Derivatgeschäfte.

2.2 Ziele des Derivateinsatzes

Die Ziele, die die Stadt Bergisch Gladbach mit dem Erlass der Derivaterichtlinie verfolgt, sind:

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

Siehe hierzu auch § 75 GO NRW.

2.3 Funktionsalternativen des Derivateinsatzes

Finanzderivate werden ausschließlich zur Sicherung und zur Optimierung des Schuldenportfolios verwendet. Der Einsatz von Finanzderivaten zu spekulativen Zwecken ist nicht zugelassen.

2.4 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.

Zinssicherungsinstrumente dürfen somit nur zur Optimierung der Kreditkonditionen bestehender bzw. zeitgleich abzuschließender Darlehen und zur Begrenzung von Zinsänderungsrisiken abgeschlossen werden. Sie müssen immer in einem zeitlichen und sachlichen Zusammenhang mit einem Grundgeschäft stehen. Vom zugrunde liegenden Kreditgeschäft losgelöste Zinssicherungsgeschäfte sind nicht zulässig. Der Kämmerer obliegt die ständige Kontrolle der Einhaltung der Konnexität zwischen dem Kreditgeschäft (Grundgeschäft) und dem Zinssicherungsgeschäft. Werden Zinssicherungsinstrumente eingesetzt, bei denen der Laufzeitbeginn in der Zukunft liegt, ist sicherzustellen, dass zum Laufzeitbeginn die Modalitäten des Grundgeschäftes denen des Zinssicherungsgeschäftes angepasst werden.

Eine Änderung der Zuordnung von Derivaten zum Grundgeschäft ist möglich. Dabei ist sicherzustellen, dass ein Grundgeschäft nicht mehreren gleichen Derivaten zugeordnet ist. Bei eventuellen Verstößen ist umgehend der Stadtkämmerer zu informieren und der Fehler zu beheben.

Bilden Kredite zur Liquiditätssicherung die geforderten Grundgeschäfte, so werden die Konnexitätsanforderungen erfüllt durch Feststellung, dass während der Laufzeit des Derivatgeschäfts mindestens das entsprechende Volumen an Krediten zur Liquiditätssicherung ununterbrochen in Anspruch genommen wird, im übrigen durch entsprechende Anwendung der vorstehenden Ausführungen.

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. Die Stadt Bergisch Gladbach verwendet zur Marktbeobachtung

- elektronische Medien (Internet, Finance active);
- Printmedien;
- Analysen und Bewertungen externer Finanzdienstleister;

3.2 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.

3.3 Risikostreuung

Im Hinblick auf die Unwägbarkeiten am Zinsmarkt, genießt eine Risikostreuung für das städt. Zins- und Schuldenmanagement höchste Priorität.

Risikostreuung bedeutet, das Vermeiden von Klumpenrisiken (möglichst gleichmäßige Verteilung von Prolongationsterminen) und die Gestaltung des Portfolios durch feste und variable Konditionen.

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

4.1 Funktionalorganisation

Das Zins- und Schuldenmanagement der Stadt Bergisch Gladbach ist funktional gegliedert in Leitung, Controlling, Handel/Abwicklung.

Den vorstehenden Funktionen sind folgende Stellen zugeordnet:

- Leitung = Stadtkämmerer und Fachbereichsleiter Finanzen
- Controlling = Haupt- und Finanzausschuss
- Handel /Abwicklung = SachbearbeiterIn

Die Revision ist Aufgabe des städtischen Rechnungsprüfungsamtes.

4.2 Ablauforganisation

Die „*Leitung*“ verantwortet die Aufgaben

- Festlegung und Fortschreibung der Rahmenbedingungen des Zins- und Schuldenmanagements
- Erstellung und Fortschreibung von Organisationsrichtlinien (Organisations- und Arbeitsanweisungen, Zuständigkeitsregelungen)
- Qualifikation und Verhalten der Mitarbeiter
- Herstellung der Revisionsicherheit (Aufbewahrung der Geschäftsunterlagen)

Der „*Handel*“/ die „*Abwicklung*“ verantwortet die Aufgaben

- Marktbeobachtung, Marktanalyse, Handlungsvorschläge
- Vorbereitung und Abschluss von Derivatgeschäften
- Dokumentation, Sicherstellung der sofortigen Erfassung von Derivatgeschäften
- Überwachung des Geschäfts auf Markt-, Bonitäts- und Liquiditätsrisiken
- Anlage und Führung einer Derivatakte.
- Einholung der Geschäftsbestätigung des Kontrahenten und Abgleich dieser Bestätigung mit der Abschlussdokumentation
- Überprüfung des Derivatgeschäfts auf Einhaltung bestehender Ermächtigungen
- Ausfertigung des Derivatvertrages und Vorlage zur Unterschrift an Stadtkämmerer und Fachbereichsleitung
- Erfassung und Überwachung der Termine
- Sicherung des Zahlungsdienstes unter Beteiligung der Geschäftsbuchhaltung und der Stadtkasse
- 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

„*Controlling*“

Über Veränderungen im Portfolio (Kredite, Kassenkredite und Derivate) wird der Haupt- und Finanzausschuss in Form einer vom Stadtkämmerer unterzeichneten Mitteilungsvorlage in der jeweils folgenden Sitzung informiert

4.3 Zuständigkeiten

Aufgrund der unter Ziff.6.2 vorgesehenen Beschränkung der zulässigen Derivatgeschäfte ist der Abschluss derartiger Derivate im Zins- und Schuldenmanagement unter Berücksichtigung von Ziff.2.2.3 des Runderlasses des Innenministers „Kredite und kreditähnliche Rechtsgeschäfte der Gemeinde“ vom 09.10.2006 als Geschäft der laufenden Verwaltung zu behandeln.

Das Zins- und Schuldenmanagement für die in Ziff.1.1 genannten Bereiche fällt in den Zuständigkeitsbereich des Fachbereichs Finanzen und hier in die Stabstelle Kämmerer. Über Abschluss von Derivatgeschäften entscheidet der Stadtkämmerer.

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.

4.4 Personalorganisation

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

4.5 IT-Organisation

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

- Für die Erfassung der Grundgeschäfte und der Derivate das Darlehensverwaltungsprogramm m-zins der Firma Mares & Dent
- Für Auswertungen, Vergleichsberechnungen und Beobachtungen des Marktes das Programm insito der Fa. Finance active

5. Verfahren beim Abschluss von Finanzderivaten

5.1 Grundsätze der Angebotseinholung und Vergabe

Um sicher zu stellen, dass die Konditionen des Finanzderivats marktgerecht sind, sind Vergleichsangebote einzuholen. 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.

5.2 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 Bestandteile der Dokumentation des Derivatgeschäfts.

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

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

5.3 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;

5.4 Derivatabschluss/ Zuschlag

Bewegt sich das Angebot des Bestbieters im Rahmen der Abschlussermächtigung, so erfolgt der Zuschlag unverzüglich im Anschluss an die Angebotsauswertung. 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.

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.

6. Risikomanagement und Risikosteuerung

6.1 Organisation

Risikomanagement und Risikosteuerung sind Kernverantwortung des Stadtkämme-
rers.

6.2 Katalog zulässiger Finanzderivate

Im Zins- und Schuldenmanagement der Stadt Bergisch Gladbach werden folgende Zinsderivate eingesetzt.

a) Swapgeschäfte

- Zinsswaps für feste/ und für variable/ Zinsverpflichtungen;
- Doppelswaps;

b) Zinstermingeschäfte

- Forward–Rate–Agreements;
- Forward-Swaps;

c) Optionen

- Caps;
- Floors;
- Collars;

6.3 Rechtsrisiko

Zur Vermeidung rechtlicher Risiken aus vielfältigen und dissensfähigen Kontrakten verwendet die Stadt Bergisch Gladbach ausschließlich den „Rahmenvertrag für Finanzstermingsgeschäfte“.

7. Dokumentation und Berichtswesen

7.1 Dokumentation

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

- 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 Krediten zur Liquiditätssicherung 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 Basisgeschäfts zum Nachweis der Konnexität zu einem oder zu mehreren Grundgeschäften;
- die verwaltungsinterne Entscheidung des zuständigen Gremiums/ Entscheidungsträgers.

7.2 Berichtswesen

Der Haupt- und Finanzausschuss wird in der jeweils folgenden Sitzung über Veränderungen im Portfolio (Kredite, Kredite zur Liquiditätssicherung und Derivate) in Form einer vom Stadtkämmerer unterzeichneten Mitteilungsvorlage informiert.

8. Inkrafttreten

Diese Dienstanweisung tritt am 01.01.2011 in Kraft.