



SACHSEN-ANHALT

Ministerium für
Inneres und Sport

Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt
Postfach 3563 • 39010 Magdeburg

Landesverwaltungsamt
Ernst-Kamieth-Straße 2
06112 Halle (Saale)

Kriterien zur Beurteilung genehmigungspflichtiger Derivatgeschäfte

. Oktober 2018

Zeichen:
32 - 10245

Bearbeitet von:

I.

Gesetzliche Grundlage für die Genehmigung von Derivatgeschäften

Durchwahl:
(0391) 567-0000

Mit dem Gesetz zur Änderung des Kommunalverfassungsgesetzes und anderer kommunalrechtlicher Vorschriften in der Fassung vom 22. Juni 2018, veröffentlicht im GVBl. LSA S. 166, ist unter § 108 Abs. 5 KVG LSA die Genehmigungspflicht für den Abschluss von Derivatgeschäften oder vergleichbarer Finanzgeschäfte aufgenommen worden. Danach bedarf der Abschluss dieser Finanzgeschäfte der Genehmigung durch die obere Kommunalaufsichtsbehörde.

E-Mail:

Ihre Nachricht:

vom

Folgende Kriterien sind bei der Beurteilung genehmigungspflichtiger Derivatgeschäfte zu beachten:

**Hier macht
das Bauhaus
Schule.**

#moderndenken

Halberstädter Str. 2/
am „Platz des 17. Juni“
39112 Magdeburg

Telefon (0391) 567-01
Telefax (0391) 567-5290
poststelle@mi.sachsen-anhalt.de
www.mi.sachsen-anhalt.de

Landeshauptkasse Sachsen-Anhalt
Deutsche Bundesbank
BIC MARKDEF1810
IBAN DE21 8100 0000 0081 0015 00

II.

Grundsätze

Derivatgeschäfte sind Finanzinstrumente, mit denen Marktrisiken (z.B. Zinsänderungen bei Krediten) bestimmter Kapitalbeträge (Basiswerte) getrennt handelbar gemacht werden können. Die Preise dieser Termingeschäfte richten sich nach den Kursschwankungen oder den Preiserwartungen anderer Investments (Zinsen, Aktien, Waren uvm.). Derivate sind so konstruiert, dass sie die Schwankungen der Preise dieser Anlageobjekte überproportional nachvollziehen. Daher lassen sie sich sowohl zur Absicherung gegen Wertverluste als auch zur Spekulation auf Kursgewinne des Basiswerts verwenden.

Vergleichbare Rechtsgeschäfte im Sinne des § 108 Abs. 5 KVG LSA sind solche, die klassische Elemente von Derivategeschäften aufweisen. Klassische Elemente von Derivaten sind Optionen. Diese drücken sich beispielsweise durch Kündigungs- und Wandlungsrechte, Zinsstrukturen, Mindest- und Maximalgrenzen aus. Optionen können gekauft und verkauft werden. Weitere Elemente, welche Derivatgeschäfte grundsätzlich aufweisen, sind Terminvereinbarungen. Darunter sind aktuelle Fixierungen zukünftiger Werte zu verstehen, wobei die Marktparameter schwanken.

Sind Derivatgeschäfte oder vergleichbare Rechtsgeschäfte nicht mit Krediten bzw. einem bestimmten Schuldenstand verbunden, so sind sie den spekulativen Geschäften zuzuordnen und mit dem Grundsatz der sicheren Geldanlage nicht zu vereinbaren (näheres unter Punkt III).

III.

Kommunal- und haushaltsrechtliche Einordnung

Aus der Sicht der kommunalen Haushalts-, Finanz- und Kreditwirtschaft sind Derivatgeschäfte grundsätzlich nur zur Absicherung gegen Zinsänderungsrisiken denkbar (Zinsderivate). Sie dürfen nur der sparsamen und wirtschaftlichen Gestaltung bestehender oder neu einzugehender Verbindlichkeiten dienen und nur zur Optimierung der Kreditkonditionen und zur Begrenzung von Zinsänderungsrisiken abgeschlossen werden. Zinsderivate sind demnach rechtlich selbstständige Geschäfte, die eine Zinsvereinbarung zum Gegenstand haben und dazu dienen, eine bestimmte Entscheidung in Bezug auf das Grundgeschäft wirtschaftlich abzusichern.

Der Einsatz von Zinsderivaten setzt voraus, dass sich die Kommune eine Meinung über eine tragfähige Zinssensitivität ihrer Schulden bzw. den notwendigen Grad an Planungssicherheit der Zinsausgaben im Zeitablauf bildet. Die voraussichtliche Zinsentwicklung kann Chancen aufzeigen. Unterschiedliche Zinsszenarien zeigen demgegenüber Risiken im Hinblick auf die Tragfähigkeit der Zinsausgaben in der Zukunft als auch des Grades an Planbarkeit der Zinsausgaben auf. Diese Einschätzung und Abwägung zwischen Chancen und Risiken muss aufgrund der tatsächlichen Zinsentwicklung laufend aktualisiert und daraus entsprechende Folgerungen gezogen werden. Dem Informationsvorteil der Banken muss die Kommune durch Einholung vergleichbarer Angebote begegnen.

Im Hinblick auf den Haushaltsgrundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung sowie das Spekulationsverbot (§ 98 Abs. 2 KVG LSA) sind Zinsderivate allein als Maßnahme zur Zinssicherung oder zur Verringerung der Zinslasten zulässig. Sie stellen damit kein Instrument zur Gewinnerzielung unter Inkaufnahme von Verlustrisiken dar. Auch lässt sich aus den allgemeinen Haushaltsgrundsätzen kein Gebot zum Einsatz von Derivaten zur Absicherung von Zinsänderungsrisiken ableiten. Grundsätzlich ist es ausreichend, wenn mit Instrumenten einer klassischen Zinsstrukturpolitik bei der Kreditaufnahme der Zinsaufwand dem Spannungsverhältnis zwischen Planbarkeit/langfristige Tragfähigkeit und Optimierung Rechnung trägt.

Den Kommunen ist es im Hinblick auf das Spekulationsverbot untersagt, Zinsderivate ohne einen inhaltlichen Bezug zu einem konkreten Grundgeschäft zum Einsatz zu bringen. Das Zinsderivat muss sich daher inhaltlich auf ein Kreditgeschäft (=Grundgeschäft) der Kommune beziehen und darf dieses Grundgeschäft weder vom Volumen (Betragskongruenz) noch von der rechtlichen Dauer (Laufzeitkongruenz) überschreiten (Prinzip der Konnexität). Dies bedeutet, dass bei teilweiser oder vollständiger Auflösung des Grundgeschäfts das Zinsderivat entsprechend aufgelöst werden muss. Dabei ist von entscheidender Bedeutung, dass das Zinsderivat das Volumen (des Grundgeschäfts) nicht überschreiten darf und zeitlich auf dieses abgestimmt ist.

Darüber hinaus sind Derivate zwingend darauf hin zu prüfen, ob in ihrer Struktur Komponenten enthalten sind, die die Konnexität wirtschaftlich außer Kraft setzen (z.B. Hebel auf die Verzinsung, Memory-Effekte o.ä.). Zinsbezogene Finanzgeschäfte für erst künftig geplante, noch nicht abgeschlossene Kreditgeschäfte kommen nicht in Betracht. Es fehlt insoweit die erforderliche Zweckbindung kommunalrechtlicher Haushaltswirtschaft (BGH 1 StR 296/16, Urt. v. 21.02.2017, Rz. 60).

IV.

Geeignete Zinsderivatgeschäfte

Es dürfen nur solche Zinsderivate zum Einsatz kommen, die sich auf ein risiko- und/ oder kostenreduzierendes Instrument beschränken. Kreditgeschäfte dürfen nur mit fester oder variabler Zinsbindung (ohne Hebel oder Strukturen) abgeschlossen werden. Als variable verzinsliche Kredite gelten Kredite, die an einen sich täglich ändernden kurzfristigen Referenzzinssatz alle i.d.R. 3, 6 oder 12 Monate ab- oder zuzüglich einer Marge angebunden sind. Der Anteil der variabel verzinslichen Kreditgeschäfte darf 30% an den Schulden nicht überschreiten. Der Einsatz von Derivaten ist nur erlaubt, um die Zinsbindungsfrist oder den variablen Anteil der Schulden innerhalb der o.a. Grenzen zu verändern. So können entweder die Zinssensitivität erhöht und Zinskosten eingespart (Verringerung der Zinsausgaben) oder die Zinssensitivität zukünftiger Jahre reduziert (Absicherung der Zinsausgaben) werden. Optionale Elemente und damit weitere direkte oder indirekte Risikofaktoren sowohl in Krediten als auch in Derivaten sind nicht geeignet.

V.

Hinweise zur Prüfung

Die Kommune hat eigenverantwortlich zu prüfen, ob das geplante Finanzgeschäft geeignet ist, um die beabsichtigten Ziele (z.B. Senkung der Zinsbelastung oder Verringerung der Zinssensitivität) zu erreichen. Insoweit muss die Kommune im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsprognose plausibel darlegen, welche Effekte mit dem Geschäft erzielt werden sollen. Da das Geschäft insgesamt (Grundgeschäft und Derivatgeschäft) dem Zustimmungsvorbehalt der Vertretung unterliegt (§ 45 Abs. 2 Nr. 10 KVG LSA), muss sich aus den Beschlussunterlagen ergeben, dass die Voraussetzungen für den Abschluss des Geschäftes vorliegen.

Damit die obere Kommunalaufsicht eine Entscheidung über die Genehmigung eines Finanzgeschäftes treffen kann, sind ihr folgende Unterlagen vollständig vorzulegen:

- die eingeholten Vergleichsangebote vor Abschluss des Derivatgeschäfts bei verschiedenen Banken
- das betreffende Derivatgeschäft einschließlich einer Wirtschaftlichkeitsprognose
- das Grundgeschäft (Kreditgeschäft)
- Zinsbindungsfrist der Schulden und Anteil der variabel verzinslichen Kreditbestandes incl. Derivate
- der Beschluss der Vertretung und
- der Nachweis über die Implementierung einer wirksamen Finanzverwaltung (vgl. VI.)

Im Rahmen der materiell-rechtlichen Prüfung kann bei fehlender Fachkunde die Inanspruchnahme eines kundigen Dritten zweckmäßig sein, um eine sachkundige Prüfung des Finanzgeschäftes einschließlich der Wirtschaftsprognose hinsichtlich der Wirksamkeit der Zielerreichung und bestehender Risiken sicherzustellen.

In die vorzunehmende Wirtschaftlichkeitsprognose ist der Aufwand für die Vorhaltung einer wirksamen Finanzverwaltung grundsätzlich mit einzubeziehen. Es ist anzunehmen, dass sich für Zweckverbände die Vorhaltung einer wirksamen Finanzverwaltung aufgrund der regelmäßig geringen allgemeinen Verwaltungs- und Finanzkraft als unwirtschaftlich erweisen dürfte.

Im Zweifel hat die obere Kommunalaufsichtsbehörde die Genehmigung zu versagen.

VI.

Organisatorische Voraussetzungen

Zinsderivate dürfen nur von solchen Kommunen eingesetzt werden, welche die nachfolgenden organisatorischen Voraussetzungen geschaffen haben, damit eine fachspezifische Begleitung der entsprechenden Finanzgeschäfte durch die obere Kommunalaufsichtsbehörde gewährleistet ist.

- Die entsprechende Kommune muss über eine gut funktionierende Finanzverwaltung verfügen, welche ein professionelles Kreditmanagement umfasst und Sicherheitsvorkehrungen zur aktiven Steuerung der Derivatgeschäfte trifft. Diese Sicherheitsvorkehrungen und die interne Dokumentation sollten in einer Dienstanweisung festgelegt werden.
- Die Kommune muss über entsprechend qualifizierte und geschulte Beschäftigte verfügen.
- Die Beratung durch externe Dritte kann die Qualifikation der Beschäftigten nicht ersetzen. Bei Inanspruchnahme von Dienstleistungen muss eine objektive und sachkundige Beratung durch externe Dritte sichergestellt sein.
- Eine Aufgaben- und Funktionstrennung („Vier-Augen-Prinzip“) ist zwingend erforderlich. Vertretungen müssen fachlich abgesichert sein.
- Die Transparenz des Verwaltungshandelns ist durch eine vollständige und nachvollziehbare Dokumentation der Akten zu gewährleisten.
- Eine umfassende Information der Entscheidungsträger ist in jeder Phase zu gewährleisten.

Die voranstehend benannten organisatorischen Voraussetzungen sind als Mindeststandards an Sicherungsvorkehrungen in der Aufbau- und Ablauforganisation beim Einsatz von Zinsderivaten zu betrachten.

Es ist sicherzustellen, dass eine Zinsderivate nutzende Kommune über eine Dienstanweisung verfügt, welche diese organisatorischen Voraussetzungen regelt und wichtige Risikovorkehrungen zum Einsatz und Umgang mit derivativen Finanzinstrumenten trifft.

Orientierung für die Prüfung kann die vom deutschen Städtetag mit Schreiben vom 01.06.2007 veröffentlichte und zwischenzeitlich überarbeitete (Stand Juni 2015) Muster-Dienstanweisung für den Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten im kommunalen Zins- und Schuldenmanagement bieten.

Der Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 30. März 2012 „Einsatz von Zinsderivaten“ ist zu beachten.