

Beschluss der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder

5.-7. Oktober 2015, Stralsund

Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder nehmen die nachfolgenden „Empfehlungen für den Einsatz derivativer Finanzinstrumente bei Ländern und Kommunen sowie für Fremdwährungskredite der Kommunen“ zur Kenntnis und empfehlen deren Anwendung, sofern nicht Rechtsvorschriften oder Besonderheiten in den jeweiligen Ländern dem entgegenstehen.

Empfehlungen für den Einsatz derivativer Finanzinstrumente bei Ländern und Kommunen sowie für Fremdwährungskredite der Kommunen

Vorbemerkungen

Bund, Länder und Kommunen setzen in unterschiedlichem Maße derivative Finanzinstrumente ein.

So reicht z. B. bei den Ländern die Bandbreite vom völligen Verzicht auf Derivate über den Einsatz zur Risikominimierung bis hin zur Zinsoptimierung. Es bestehen unterschiedliche gesetzliche Vorgaben, Verfahren und Berichtspflichten. Auch gibt es spezifische Institutionen wie z. B. einen Landesschuldenausschuss, der unter parlamentarischer Beteiligung den Einsatz derivativer Instrumente begleitet.

Die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe haben 1998 Empfehlungen für den Einsatz derivativer Finanzinstrumente bei Ländern und Kommunen erstellt.

Wie in Einzelfällen festgestellt, wurde mit diesen Instrumenten nicht immer verantwortlich umgegangen.

Diese Finanzinstrumente bergen erhebliche Risiken. Die Finanzmarktkrise und ihre Auswirkungen haben eindringlich vor Augen geführt, dass spezifische Maßnahmen ergriffen und geeignete Verfahren gewählt werden müssen, um diese Risiken beherrschbarer zu machen und verantwortlich nutzen zu können.

Die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe geben weitere Hinweise und Empfehlungen, die angepasst auf Rahmenbedingungen und Ausgangslage die Risiken für die öffentlichen Haushalte beherrschbarer machen und verringern können.

Derivative Instrumente sind aufgrund von Informationsasymmetrien, außerbörslicher Strukturen und ihrer Kosten (einschließlich offener oder verdeckter Provisionskosten) mit Risiken für die öffentliche Hand verbunden. Ihr Einsatz kommt daher nur in Betracht, wenn die Risiken überschaubar und eingrenzbar sind. Sind die Risiken unkalkulierbar, ist vom Einsatz solcher Instrumente abzusehen. Gleiches gilt für die Aufnahme von Fremdwährungskrediten, da diese zusätzliche, nicht kalkulierbare Risiken beinhalten.

Für die öffentliche Hand hat die Risikominimierung Vorrang vor einer möglichen Zinsoptimierung.

1. Strategische Zielsetzungen und deren Umsetzung

Der Einsatz von Derivaten darf nicht dazu führen, zusätzliche Belastungen für künftige Haushalte auszulösen. Sie sollen vielmehr der Verringerung von Risiken und der Reduzierung von Zinsbelastungen der öffentlichen Haushalte dienen. Vor dem Abschluss derivativer Finanzgeschäfte soll eine auf die Laufzeit des Geschäfts bezogene betriebswirtschaftliche Analyse der Wirtschaftlichkeit und der Risiken erfolgen. Die Entscheidung für den Abschluss solcher Geschäfte ist auf der Basis festgelegter Parameter und Limits zu treffen. Die Risiken bedürfen besonderer Überwachung und Steuerung. Bei der Kreditaufnahme in anderen Währungen sind Währungsrisiken auszuschließen.

- 1.1. Zinsderivate sollten nur zur Begrenzung von Zinsänderungsrisiken bei Kreditaufnahmen mit variabler Verzinsung (Floater) und zur Zinssicherung abgeschlossen werden. Optimierungen der Kreditkonditionen können bereits in den Grundgeschäften erfolgen. Bei der Erfolgsberechnung ist ein zinsartunabhängiger Adressenausfallrisikozuschlag für jedes Jahr der Vertragslaufzeit vorzusehen. Der Abschluss von Finanzderivaten, bei denen eine Quantifizierung sämtlicher Risiken nicht möglich ist, ist zu unterlassen.
- 1.2. Bei der Steuerung der Chancen und Risiken müssen Marktwerte als Steuerungsgröße berücksichtigt werden.
- 1.3. Zeitliche und inhaltliche Konnexität, d. h. der materielle Sicherungszusammenhang zwischen Grund- und Derivatgeschäft, sollen gewahrt werden.
- 1.4. Für die Zinssicherungsderivate ist regelmäßig unterjährig und anlassbezogen eine mit der Kreditaufnahme abgestimmte Aufnahmestrategie zu entwickeln.
- 1.5. Ergebnisse und Risiken aus Zinsderivaten dürfen im öffentlichen Bereich nicht isoliert von den zugrundeliegenden Kreditgeschäften beurteilt werden.
- 1.6. Ein unabhängiges Controlling ist – organisatorisch getrennt von den Aufgabenbereichen Abschluss und Verwaltung – einzurichten. Die organisatorische Ausgestaltung und Aufgaben-

wahrnehmung hat sich an den Vorgaben für das Kreditwesen (MaRisk) zu orientieren.

- 1.7. Derivative Geschäfte dürfen bei einem Finanzinstitut, das bereits die Beratung durchgeführt hat, nur dann abgeschlossen werden, wenn vor Geschäftsabschluss eine unabhängige Prüfung und Bewertung dieses Finanzgeschäftes hinsichtlich Marktgerechtigkeit, Vereinbarkeit mit den Anlagezielen und Konformität mit der Risikostrategie durch Dritte stattgefunden hat.

2. Beteiligung des Parlaments und Haushaltsplanung

- 2.1. Der Einsatz derivativer Finanzinstrumente bedarf einer gesetzlichen Ermächtigung. Der konkrete Umfang ist in den Haushaltsgesetzen festzulegen.
- 2.2. Für die sich aus den Derivatgeschäften ergebenden Einnahmen und Ausgaben sind eigene Haushaltstitel einzurichten.
- 2.3. Das Parlament wird regelmäßig – auch unterjährig und anlassbezogen – über den Umfang, die bestehenden Risikopositionen und das Ergebnis des Einsatzes von derivativen Finanzinstrumenten informiert.

Über eine sich aus den Finanzderivaten ergebende, in erheblichem Maße verschlechternde Risikolage des öffentlichen Haushaltes ist dem Parlament unverzüglich Bericht zu erstatten.

3. Sicherheit und internes Kontrollsystem

- 3.1. Die Kreditaufnahme sowie der Abschluss von Derivatgeschäften einerseits und deren Verwaltung andererseits sind funktional und organisatorisch voneinander zu trennen. Die Einführung eines adäquaten Finanz-Management-Systems ist unverzichtbar, damit jederzeit die Überwachung der Risikopositionen unabhängig von den Banken vorgenommen werden kann.
- 3.2. Für die einzelnen Aufgabenbereiche sind Dienstanweisungen zu erstellen, die die wesentlichen Rahmenbedingungen nur in einem vom Finanzminister vorgegebenen Rahmen fixieren, wie z. B.:
 - Art, Umfang, rechtliche Gestaltung und Dokumentation der Derivatgeschäfte,
 - Festlegung der einzusetzenden Produkte und deren Ergebnis-/Risikoprofil im Zusammenhang mit der Kreditaufnahme,
 - Kontrahentenkreis, mit dem gehandelt werden darf und Festlegung der Kontrahentlimits,
 - die Verwendung von Rahmenverträgen,

- internes Kontroll- und Überwachungssystem zur Messung, Analyse und Überwachung der Risikopositionen getrennt nach Risikoarten,
- Verfahren zur Prognose und Steuerung von Ergebnissen und Risiken,
- Höhe der zulässigen Limits für sämtliche Risikoarten,
- Verfahren, wie bei Limitüberschreitungen und extremen Marktsituationen zu reagieren ist (Stresstests, Szenarioanalysen),
- Funktion und Verantwortung der einzelnen Mitarbeiter und Arbeitseinheiten,
- personelle und technische Ausstattung,
- Verfahren zur Erfolgskontrolle,
- internes Berichtswesen und
- Wahrung der Vertraulichkeit bei Geschäftsabschlüssen.

Die Risikopositionen sind fortlaufend zu bewerten und die Einhaltung der Limits täglich zu überwachen. Darüber hinaus sind die Rahmenbedingungen und die Limithöhen jährlich zu evaluieren und ggf. anzupassen.

3.3. Dokumentation

Die Marktbedingungen zum Zeitpunkt des Geschäftsabschlusses müssen vollständig und sicher dokumentiert werden.

3.3.1 Die Dokumentation gilt dann als vollständig, wenn sie zum Zeitpunkt des Abschlusses des Grundgeschäfts und der Derivatvereinbarung mindestens noch folgende Angaben enthält:

- Konditionen alternativer Angebote mit und ohne Einsatz von Derivaten,
- Einhaltung evtl. festgesetzter Limite sowie Bargeldhinterlegungen (Collaterals)
- Bestätigung der Konnexität,
- Namen der Ansprechpartner bei den Finanzinstituten.

3.3.2 Die Dokumentation gilt als sicher, wenn sie gewährleistet, dass

- alle Angebote dargestellt werden,
- Änderungen der Angebote nicht möglich sind.

3.4. Evaluierung und Erfolgskontrolle der Derivatgeschäfte

Für die Evaluierung der Derivate sind bereits während der vereinbarten Laufzeit mindestens

einmal jährlich vergleichende Kostenberechnungen anzustellen. Neben einer periodenbezogenen (kameralistischen) Sichtweise ist auch eine periodenübergreifende Analyse zur voraussichtlichen Erfolgswirksamkeit des Geschäftes durchzuführen.

Für die Erfolgskontrolle ist am Ende der vereinbarten Laufzeit eine vergleichende Kostenrechnung anzustellen.

Auf jeden Fall sind die kassenmäßigen Ergebnisse von Darlehen und Derivat darzustellen, wie sie während der Laufzeit mit und ohne Derivat haushaltswirksam geworden sind (Cash-Flow-Betrachtung). Stattdessen kann auch ein Benchmarkportfolio eingerichtet werden.

Weitere Betrachtungen, die die fiktiven Kosten des zum Zeitpunkt der Entscheidung alternativen Kreditgeschäfts ohne begleitendes Derivat den tatsächlichen Kosten des abgeschlossenen Grundgeschäfts einschließlich Derivat für die gesamte Laufzeit gegenüberstellen, sowie Mischformen zwischen fiktiven und kassenwirksamen Methoden sind zulässig und ins Benehmen des Anwenders gestellt.

4. Einsatz derivativer Finanzinstrumente und von Fremdwährungskrediten im kommunalen Bereich

4.1. Derivative Finanzinstrumente

Geschäfte, die derivative Finanzinstrumente beinhalten, erfordern spezielle Qualifikationen und Erfahrungen der verantwortlichen Verwaltungsmitarbeiter. Der erforderliche Sachverstand zur Abwicklung, Steuerung und Kontrolle kann daher wirtschaftlich und zweckmäßig nur in sehr großen Verwaltungseinheiten vorgehalten werden. Die weit überwiegende Mehrzahl der Kommunen sollte derivative Geschäfte nicht abschließen.

Zur gemeindehaushaltsrechtlichen Einordnung derivativer Geschäfte sollten verbindliche Regelungen erlassen werden, insbesondere hinsichtlich

- der finanziellen Risiken unter Beachtung des Grundsatzes der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung,
- der Zuständigkeit der Hauptorgane der Kommune für den Abschluss von Derivaten,
- der Festlegung der Zuständigkeit in den kommunalen Beteiligungen für den Abschluss derivativer Geschäfte,
- der ständigen Überwachung und Analyse der abgeschlossenen Verträge,
- der Gewährleistung einer lückenlosen Kontrolle,

- der Sicherung der erforderlichen Transparenz.
- Die entsprechenden Erlasse der Kommunalaufsichtsbehörden der Länder müssen dem Rechnung tragen und entsprechend restriktiv gefasst werden.

Die Zulässigkeit des Einsatzes von Zinsderivaten in kommunalen Körperschaften sollte vom Gesetz- und Verordnungsgeber grundsätzlich hinterfragt werden.

4.2. Fremdwährungskredite

Fremdwährungskredite sind nur für die Absicherung eines Wechselkursrisikos sinnvoll, um bei noch ausstehenden Forderungen in einer Fremdwährung den Kredit mit Eingang dieser Forderung zu tilgen und damit das Kursrisiko zu eliminieren. Da die wirtschaftlichen Aktivitäten deutscher Gebietskörperschaften in fremden Währungsräumen gegen Null tendieren dürften, handelt es sich bei den Fremdwährungskrediten ausschließlich um spekulative Geschäfte.