

Handlungsrahmen für das Zins- und Schuldenmanagement der Stadt Bielefeld

1. Allgemeines

Die Schulden der Stadt Bielefeld belaufen sich aktuell insgesamt auf knapp 1 Milliarde Euro. Die negative Haushaltsentwicklung mit signifikanten Fehlbeträgen in den kommenden Jahren wird u. a. zu stetig steigendem Bedarf an Liquiditätskrediten führen. Aufgrund der finanzwirtschaftlichen Entwicklung mit perspektivisch steigenden Zinsen erhält ein aktives Zins- und Schuldenmanagement immer größere Bedeutung.

Vor diesem Hintergrund ist es unerlässlich, sich damit eingehend auseinanderzusetzen und die verschiedenen Gestaltungsmöglichkeiten zu betrachten.

Dieser Handlungsrahmen stellt die allgemeine Grundlage für ein aktives Zins- und Schuldenmanagement bei der Stadt Bielefeld dar.

2. Rechtliche Rahmenbedingungen

Die Gemeinde darf Kredite für Investitionen und zur Umschuldung aufnehmen (vgl. § 86 Gemeindeordnung -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.

Zur rechtzeitigen Leistung ihrer Ausgaben kann die Gemeinde Liquiditätskredite bis zu dem in der Haushaltssatzung festgelegten Höchstbetrag aufnehmen, soweit für die Kasse keine anderen Mittel zur Verfügung stehen (vgl. § 89 GO). Diese Ermächtigung gilt über das Haushaltsjahr hinaus bis zum Erlass der neuen Haushaltssatzung.

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. Als derivative Finanzinstrumente werden vertragliche Vereinbarungen bezeichnet, deren Wertentwicklung bis zur beidseitigen Vertragserfüllung von einer Basisvariablen abhängt, z. B. von der Entwicklung der Preise originärer Finanzinstrumente, von Zinsen oder Wechselkursen.

Der Runderlass „Kredite und Kreditähnliche Rechtsgeschäfte der Gemeinden (GV)“ des Ministeriums für Inneres und Kommunales (MIK) Nordrhein-Westfalen in der jeweils aktuellen Fassung ist ebenfalls zu beachten.

3. Ziele

Unter Beachtung der allgemeinen Grundsätze und Vorgaben sind die Ziele des Zins- und Schuldenmanagements:

- die Sicherstellung der Einhaltung im Rahmen der Haushaltsplanung festgelegter Obergrenzen für die jährlichen Zinsausgaben („Zinssicherung“).
- die Minimierung der jährlichen Zinsbelastung („Zinsaufwandsreduzierung“).
- die Minimierung des Organisations- und Verwaltungsaufwandes („Vereinfachung“)

- die Erhaltung der Flexibilität, um auf veränderte Marktbedingungen (externe Faktoren) und / oder Haushaltsanforderungen (interne Faktoren) reagieren zu können („Flexibilität“).
- die Gewährleistung einer größtmöglichen Transparenz über Kosten und Risiken des Schuldenportfolios („Transparenz“)

4. Zulässigkeit von Kreditneuaufnahmen

Kreditneuaufnahmen für Investitionen und zur Liquiditätssicherung sind nur im Rahmen der in der Haushaltssatzung bzw. der Nachtragshaushaltssatzungen der Gemeinde beschlossenen und im Rahmen der Gesamtgenehmigung/ Anzeige des Haushalts bzw. der Nachtragshaushalte durch die Aufsichtsbehörde bzw. durch Einzelgenehmigung gebilligten Kreditermächtigung zulässig.

Kreditneuaufnahmen dürfen nur im Rahmen der noch offenen Kreditermächtigung (Kreditermächtigung abzüglich bereits auf die Kreditermächtigung aufgenommener Kredite) in Anspruch genommen werden.

5. Zulässigkeit von Finanzderivaten

Die Stadt Bielefeld darf Derivate entsprechend des aktuellen Krediterlasses des IM Nordrhein-Westfalen zur Zinssicherung und zur Optimierung ihres Schuldenportfolios einsetzen. Der Einsatz von Finanzderivaten zu spekulativen Zwecken wird ausdrücklich untersagt.

Mit dem Einsatz von Derivaten werden die Ziele der Zinssicherung und der Zinsoptimierung verfolgt.

Die Zinssicherung ist auf die ständige Einhaltung der definierten Kosten- und Risikolimits und damit die Haushaltssicherheit ausgerichtet.

Die Zinsoptimierung erfolgt situativ und orientiert sich an den jeweiligen Marktbedingungen. Dabei darf das Ziel der Zinssicherung nicht gefährdet werden. Außerdem sind für die Zinsoptimierung zusätzliche Grenzen zu definieren. Sie unterliegt auch einer separaten Erfolgsdokumentation.

Der Einsatz von Finanzderivaten lässt die Kredite als Grundgeschäfte unberührt. Derivate müssen jedoch mit einem oder mit mehreren Grundgeschäften in einem konkreten sachlichen und zeitlichen Bezug stehen. (Grundsatz der Konnexität)

Bilden Investitionskredite die geforderten Grundgeschäfte, so erfüllt die Stadt Bielefeld 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 Portfoliomanagement, 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 Aufnahme befindliche Kredite abgesichert werden, oder solche Kredite, für die eine Gesamt- oder Einzelgenehmigung 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.

Bilden Liquiditätskredite 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 wird, im übrigen durch entsprechende Anwendung der vorstehenden Ausführungen.

6. Entscheidungsverfahren innerhalb der Verwaltung

6.1 Kreditneuaufnahmen und Umschuldungen

Die Zuständigkeit für Kreditneuaufnahmen liegt beim Rat der Stadt. Der Rat der Stadt Bielefeld hat in seiner Zuständigkeitsordnung (ZustO) die Entscheidungsbefugnis für Neuaufnahmen von Krediten an den Finanz- und Personalausschuss übertragen.

Umschuldungen fallen in den Zuständigkeitsbereich des Kämmers / der Kämmerin. Ihm / Ihr ist die Auswertung der Angebote zur Entscheidung vorzulegen. Bei EBE's ist die Zuständigkeit der jeweiligen Betriebsleitung zu beachten.

6.2 Abschluss von Finanzderivaten

Der Abschluss von Finanzderivaten im Zins- und Schuldenmanagement ist kein Geschäft der laufenden Verwaltung. Er bedarf eines Beschlusses des Rates der Stadt Bielefeld. Um der Verwaltung kurzfristige Entscheidungen für ein wirtschaftliches Handeln zu ermöglichen, ermächtigt der Rat der Stadt Bielefeld den / die Kämmerer / Kämmerin, im Rahmen des Zins- und Schuldenmanagements Finanzderivate abzuschließen.

Der Einsatz von Finanzderivaten ist weder Kreditaufnahme noch kreditähnliches Rechtsgeschäft und bedarf daher nicht der Genehmigung durch die Rechtsaufsicht.

7. Risikomanagement

Mit einem Risikomanagement wird bei auslaufenden Zinsvereinbarungen, bei variabel verzinslichen Verbindlichkeiten oder bei Umschuldungen sowie bei der Aufnahme neuer Kredite das Risiko von Zinssteigerungen wirksam gesteuert. Hierbei erfolgt keine Beschränkung auf die Festlegung von Zielen (Plan) und einen periodischen Abgleich mit den tatsächlichen Ergebnissen (der Erfolgsmessung). Auch wird in regelmäßigen Abständen überprüft, ob Abweichungen von der Zielerreichung drohen. Zur Unterstützung bei der Erfolgsmessung werden bestimmte Limite (Zinsobergrenze, Kostenlimite u. a.) festgelegt und deren Einhaltung überwacht. Auch eine nachhaltige und intensive Beobachtung der Geld- und Kapitalmärkte zählt dazu.

Abschlüsse von Finanzgeschäften sind zu dokumentieren. Mögliche Risiken sind mittels konkreter Verfahren aufzuzeigen und zu prüfen. Eine ständige Überwachung und Kontrolle im Ablauf der abgeschlossenen Finanzgeschäfte inklusive eines umfangreichen Berichtswesens, mit dem auch die Zielerreichung insgesamt überwacht wird, wird gewährleistet.