

Ministerium des Innern des Landes Brandenburg  
Postfach 601165 C 14411 Potsdam

An alle Landräte  
und Oberbürgermeister  
im Land Brandenburg

Potsdam, 28. Januar 2000

Gesch.Z.: II/2  
(Bei Antwort bitte angeben)

Bearbeiter: Herr Dübler

Hausanschluss: 2232

## **Runderlass in kommunalen Angelegenheiten des Ministeriums des Innern Nr. 2 /2000**

### **Einsatz von Zinsderivaten in der kommunalen Kreditwirtschaft**

Von den Geldinstituten werden den Gemeinden und Gemeindeverbänden in letzter Zeit verstärkt sog. derivative Finanzierungsinstrumente, insbesondere Zinsderivate, angeboten, die die kommunale Kreditwirtschaft flexibilisieren sollen.

Zur Frage der haushaltsrechtlichen Genehmigungspflicht und zum Umgang mit diesen Instrumenten gebe ich die nachfolgenden Erläuterungen, Hinweise und Empfehlungen:

#### **I. Grundsätze**

Finanzderivate sind Termingeschäfte, mit denen Marktrisiken (z.B. Zinsänderungen bei Krediten) bestimmter Kapitalbeträge (Basiswerte) getrennt handelbar gemacht werden können. Derivate können sowohl der Sicherung als auch der Spekulation dienen.

Aus der Sicht der kommunalen Haushalts-, Finanz- und Kreditwirtschaft sind solche Derivate nur zur Absicherung gegen Zinsänderungsrisiken denkbar. 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. Ein Zinsderivat muss deshalb immer in einem zeitlichen und sachlichen Zusammenhang mit einem Basisgeschäft stehen (zeitliche und inhaltliche Konnexität). Die Anlage liquider Mittel oder von Mitteln der Rücklage in solchen Geschäften stellt einen Verstoß gegen das Spekulationsverbot dar und ist daher untersagt (§ 89 Abs. 2 GO).

Die nachfolgend aufgeführten Finanzinstrumente sind weder Zahlungsverpflichtungen der Kommune, die wirtschaftlich einer Kreditaufnahme gleichkommen (§ 85 Abs. 5 GO) noch Verpflichtungen aus

Gewährverträgen (§ 86 Abs. 2 Satz 1 GO). Sie sind daher grundsätzlich genehmigungsfrei, sofern die in diesem Runderlass genannten Voraussetzungen erfüllt und die nachstehenden Hinweise beachtet werden.

## **II. Zur Risikominderung geeignete Zinssicherungsinstrumente**

Obwohl die Palette der angebotenen Finanzinstrumente sehr breit ist, lassen sich im Allgemeinen zwei Grundtypen unterscheiden, denen gemeinsam ist, dass für die kommunale Haushaltswirtschaft nur außerbörsliche Geschäfte (sog. OTC - over the counter) in Betracht kommen. Bei unbedingten Termingeschäften besteht für Käufer und Verkäufer Erfüllungszwang, bei bedingten Termingeschäften (sog. Optionen) hat der Käufer die Wahl, das erworbene Recht auszuüben oder es verfallen zu lassen.

### **II.1 Unbedingte Termingeschäfte**

Für die kommunale Haushaltswirtschaft kommen aus der Vielzahl der möglichen Geschäfte grundsätzlich nur Zinsswaps, Forwards (auch Forward Rate Agreements - FRAs) und Forward-Swaps in Betracht.

#### **III.1.1 Zinsswaps**

1. Ein Zinsswap ist eine vertragliche Vereinbarung, nach der die Vertragspartner feste gegen variable Zinsverpflichtungen wechselseitig austauschen. Der der Vereinbarung zugrunde liegende Kapitalbetrag (Basiswert) kommt selbst nicht zur Auszahlung. Der variable Zins muss dabei stets an einen für alle Beteiligten nachvollziehbaren Referenzzins gekoppelt werden, z.B. an den LIBOR (London Interbank Offered Rate) oder den EURIBOR (Euro Interbank Offered Rate).

Beim Abschluss von Swapvereinbarungen über bereits bestehende Festzinsdarlehen entfällt die sogenannte Vorfälligkeitsentschädigung, die bei der Kündigung des Festzinsdarlehens während der Zinsbindungsdauer anfallen würde. Eine derartige Swapvereinbarung, die dann häufig als Doppel-Swap oder strukturierter Swap bezeichnet wird, kalkuliert einen Mischzinssatz, der zu einer sofortigen Entlastung des kommunalen Haushaltes führen kann.

2. Entscheidend für die Beurteilung derartiger Verträge ist die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des kommunalen Handelns. In die vergleichende Betrachtung sind dabei auch künftige Haushaltsjahre einzubeziehen. Ferner muss sich ein derartiges Zinsgeschäft einer Kommune auf ein konkret vorhandenes Kreditgeschäft beziehen (zeitliche und inhaltliche Konnexität), da anderenfalls der spekulative Aspekt des Geschäfts überwiegt. Haushaltsrechtlich unzulässig sind in diesem Zusammenhang langfristige (d.h. länger als zwei Jahre) variable Zinsverpflichtungen der Kommunen.

Aber auch variable Zinsverpflichtungen mit kürzerer Laufzeit bedürfen einer ständigen Kontrolle, da sie bei einer unerwartet ungünstigen Zinsentwicklung den Haushaltsausgleich innerhalb eines Haushaltsjahres gefährden können.

## II.1.2 Forwards und Forward Rate Agreements (FRA)

1. Der Forward und das Forward Rate Agreement sind vertragliche Vereinbarungen zwischen zwei Parteien, bei denen der Zinssatz und die Zinsbindungsdauer eines in der Zukunft zur Auszahlung gelangenden Kredites verbindlich festgeschrieben werden. Hinsichtlich der Orientierung des festgelegten Zinssatzes an einem Referenzzinssatz und der vertraglichen Vereinbarung von Ausgleichszahlungen besteht eine Vielzahl von Varianten.

2. Der Abschluss derartiger Geschäfte der Kommunen ist nur zulässig im Rahmen einer bereits vorliegenden Kreditgenehmigung nach § 85 Abs. 2 Satz 1 GO.

## II.1.3 Forward- oder Terminswaps

1. Wenn der Vertragsabschluss und der Beginn der Laufzeit bei einer Swapvereinbarung mehr als zwei Tage auseinanderfallen, so spricht man von Forward- oder Terminswaps. Damit können Zinsswapkonditionen für einen in der Zukunft liegenden Zeitraum bereits heute festgelegt werden. Die Kommune sichert sich damit eine feste Kalkulationsgrundlage. Sie trägt dann allerdings das Risiko, dass bei Beginn der Laufzeit des Swap-Vertrages der vereinbarte Zinssatz höher liegt als der aktuelle Zinssatz am Markt. Dagegen gibt die Swapvereinbarung der Kommune die Sicherheit, den Darlehensvertrag später nicht zu einem höheren Zinssatz abschließen zu müssen.

2. Dieses Instrument ist für die Neuaufnahme von Krediten nur im Rahmen einer **bereits erteilten** Genehmigung nach § 85 Abs. 2 Satz 1 GO möglich. Dies gilt nicht für Umschuldungen (§ 85 Abs. 1 Satz 2 GO).

## II.2 Bedingte Termingeschäfte (Optionen)

Ein Optionsgeschäft (Option) ist eine Vereinbarung, die für den Käufer das Recht begründet, eine bestimmte Menge eines bestimmten Basiswertes zu einem bei Vertragsabschluss festgelegten Preis innerhalb eines festgelegten Zeitraumes oder zu einem in der Zukunft liegenden Termin zu kaufen. Der Käufer zahlt für dieses Recht bei Vertragsabschluss eine Prämie. Übt der Käufer die Option aus, ist der Verkäufer verpflichtet, den Basiswert zum vereinbarten Preis zu verkaufen. Übt der Käufer die Option nicht aus, verfällt das Optionsrecht.

Für die kommunale Haushaltswirtschaft kommen hier die Zinsbegrenzungsinstrumente der Caps, Floors, Collars und Swaptions in Betracht.

### II.2.1 Caps

Der Cap (dt.: Kappe, Deckel) ist eine vertragliche Vereinbarung, bei der dem Käufer gegen Zahlung

einer Prämie eine Zinsobergrenze garantiert wird. Damit kann sich die Kommune bei Aufnahme eines variabel verzinslichen Darlehens gegen das Risiko steigender Zinsen absichern. Der Verkäufer des Cap verpflichtet sich, eine über die vereinbarte Zinsobergrenze hinausgehende Mehrbelastung durch eine Zahlung an den Käufer auszugleichen.

Ein solches Zinssatzbegrenzungsgeschäft stellt keine Zahlungsverpflichtung im Sinne des § 85 Abs. 5 GO dar, die wirtschaftlich einer Kreditverpflichtung gleichkommt. Bei einem Vergleich des Caps mit den Konditionen eines Festzinsdarlehens muss jedoch die beim Cap zu zahlende Prämie berücksichtigt und ein möglicher Maximalzins ermittelt werden.

### II.2.2 Floors

Beim Abschluss eines Floors (dt.: Boden) wird vertraglich ein Mindestzinssatz für variabel verzinsliche Geldanlagen gesichert. Der Floor ist daher das Gegenstück zum Cap. Für die kommunale Finanzwirtschaft hat er allenfalls dann Bedeutung, wenn die Kommune dem Kreditinstitut eine gewisse Mindestverzinsung des Darlehens garantiert, um gleichzeitig die Prämienhöhe beim Cap zu reduzieren. In diesem Fall würde die Kommune als Verkäuferin eines Floor auftreten und die vom Kreditinstitut gezahlte Prämie vereinnahmen. **Sie müsste zwingend den Vertrag erfüllen**, wenn der Käufer die von ihm erworbene Option ausübt.

Für den Wirtschaftlichkeitsvergleich gelten die Ausführungen unter II.2.1.

### II.2.3 Collars

Beim Collar wird der Kaufpreis des Cap (Verkäufer: Bank) durch den Verkauf eines Floors (Verkäufer: Kunde) - teilweise - kompensiert. Je nach der Größe der Differenz zwischen dem durch den Cap garantierten Höchstzinssatz und dem durch den Floor zu zahlenden Mindestzinssatz ergibt sich unter Einbeziehung der Prämien ein Mittelwert, der sich mit einem Swap bzw. einer Festzinsvereinbarung vergleichen lässt.

### II.2.4 Swaptions

Eine Swaption ist die Option auf den Abschluss eines Swaps über ein zukünftiges Darlehen. Ihre Wirtschaftlichkeit muss nach den unter IV.4 genannten Regeln betrachtet werden.

### **III. Haushaltsrechtliche Einordnung**

Dienen Geschäfte mit Finanzderivaten zur Risikoabsicherung insbesondere bei Kreditfinanzierungen, so sind sie zulässig, wenn eine Bindung an bestehende oder aufzunehmende Kredite nachgewiesen wird. **Sofern die Absicherung künftiger Kredite vorgenommen werden soll, muss eine Genehmigung des Gesamtbetrags der Kreditaufnahme nach § 85 Abs. 2 Satz 1 GO bereits vorliegen; ferner ist § 75 Abs. 3 GO zwingend zu beachten.**

Sind solche Derivate tatsächlich nicht mit Krediten bzw. einem bestimmten Schuldenstand verbunden, so sind sie den spekulativen Geschäften zuzuordnen und mit dem in § 89 Abs. 2 GO normierten Grundsatz der sicheren Geldanlage nicht zu vereinbaren. Derartige Geschäfte sind unzulässig und müssen ggf. von der Kommunalaufsicht beanstandet werden.

**Grundsätzlich ist die Nutzung von Finanzderivaten weder ein kreditähnliches Rechtsgeschäft noch ein Gewährvertrag; sie unterliegt daher nicht der Genehmigungspflicht.**

### **IV. Verfahren bei Abschluss der Derivate**

Die Kommune ist gemäß § 74 Abs. 2 GO verpflichtet, die Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu führen. Der Einsatz von Zinsderivaten ist trotz der wirtschaftlichen Vorteile auch mit Risiken verbunden, die begrenzt werden müssen. Dem Informationsvorteil der Banken muss die Kommune daher durch Einholung vergleichbarer Angebote begegnen.

#### **IV.1 Organzuständigkeit**

Der Abschluss von Zinsderivaten ist kein Geschäft der laufenden Verwaltung im Sinne des § 63 Abs. 1 Buchst. e) GO bzw. § 52 Abs. 1 Buchst. e) LKrO. Eine Dringlichkeit im Sinne von § 68 Abs. 1 GO bzw. § 57 Abs. 1 LKrO wird dadurch ebenfalls nicht begründet.

Der Abschluss von Zinsderivaten bedarf eines Beschlusses der Vertretung (Gemeindevertretung, Amtsausschuss, Kreistag, Stadtverordnetenversammlung). Um der Verwaltung kurzfristige Entscheidungen für ein wirtschaftliches Handeln zu ermöglichen, kann die Vertretung den Hauptverwaltungsbeamten ermächtigen, im Rahmen der Kreditfinanzierung ergänzende Vereinbarungen auch über Zinsderivate zu treffen.

#### **IV.2 Anforderungen an das Finanzmanagement**

Der Einsatz von Finanzderivaten in den Kommunen setzt voraus, dass in der Kommunalverwaltung einschlägige Kenntnisse vorhanden sind. Kommunen, die den Einsatz von Derivaten beabsichtigen, haben daher zunächst ein adäquates Finanzmanagement aufzubauen, welches mindestens die folgenden

Informationen ständig aktualisiert bereithält:

- Übersicht über aufgenommene Darlehen mit den Fälligkeitsterminen der Zins- und Tilgungsleistungen sowie den Zeitpunkt der nächsten Zinsanpassung
- Zeittafel der Zinsanpassungstermine
- Analyse des Zinsänderungsrisikos bzw. der Auswirkung einer zu erwartenden Zinsänderung auf bestehende Finanzpositionen der Kommune (Kredite und Geldanlagen)
- Übersicht über die Entwicklung der für die kommunalen Finanzpositionen entscheidenden Zinsen (EURIBOR; LIBOR)

### **IV.3 Organisatorische Voraussetzungen**

Zinsderivate dürfen nur durch solche Kommunen eingesetzt werden, die organisatorische Vorkehrungen getroffen haben, um den missbräuchlichen (spekulativen) Einsatz dieser Instrumente zu verhindern. Deshalb sind vor dem Einsatz durch den Hauptverwaltungsbeamten in einer geeigneten Form Regelungen zum Umgang mit Finanzderivaten zu treffen, die folgenden Mindestinhalt haben müssen:

1. Es sind diejenigen geeigneten Mitarbeiter zu benennen, die zur Anbahnung von Verträgen über Finanzderivate befugt sind. Die Eignung der Mitarbeiter ergibt sich aus ihrer genauen Kenntnis über die Wirkungsweise, Chancen und Risiken der am Markt angebotenen Produkte.
2. Es ist ein Kontroll- und Berichtssystem festzulegen, welches einerseits den spekulativen Einsatz von Derivaten verhindert und andererseits eine umfassende Unterrichtung des Hauptverwaltungsbeamten bzw. der Vertretung gewährleistet.

### **IV.4 Dokumentationspflicht**

Kommunen, die die Nutzung von Finanzderivaten beabsichtigen, haben nach Einholung mehrerer Angebote folgende Vergleiche anzustellen und deren Ergebnis schriftlich festzuhalten:

1. Alle eindeutig ihrer Höhe nach festgelegten Zahlungsströme im überschaubaren Zeitraum (Zinsbindungsdauer eines Festzinskredites bzw. Vertragsdauer von Finanzderivaten) sind mittels des Barwertverfahrens vergleichend gegenüberzustellen und zu bewerten.
2. Bei ihrer Höhe nach schwankenden Zahlungsverpflichtungen ist eine Risikoabwägung und gegebenenfalls ein Risikozuschlag vorzunehmen, soweit diese Zahlungsverpflichtungen haushaltswirtschaftlich bedeutend sind (mehr als 0,5 % des Gesamtvolumens des Verwaltungshaushalts).

3. Soweit zukünftige Zinsänderungsrisiken durch Einmalzahlungen (Caps, Floors oder Collars) gesichert werden sollen, ist diese "Prämie" in den Vergleich derart einzubeziehen, dass mittels Stichtagsvergleiches (Zeitpunkt des Abschlusses des Rechtsgeschäfts) diejenige Zinsänderung zu ermitteln ist, bei der die "Prämie" dem Barwert der sonst erhöhten Zahlungen entspricht. Der so ermittelte Zinssatz ist mit den anderen Kreditangeboten zu vergleichen.

#### **IV.5 Vertragspartner und Vertragsumfang**

Als Vertragspartner kommen wegen der Anforderungen aus § 53 Abs. 2 BörsG nur Banken in Betracht, die der gesetzlichen Banken- bzw. Börsenaufsicht unterliegen. Von Seiten der Kommune ist wegen der langen Vertragsdauer auf eine einwandfreie Bonität des Geschäftspartners zu achten.

Die Kommune hat sicherzustellen, dass die nach § 53 Abs. 2 BörsG erforderliche Belehrung in vollem Umfang erfolgt und dokumentiert ist. Der Nachweis über die Belehrung ist der Kommunalaufsicht vorzulegen (vgl. IV.6).

Es ist davon auszugehen, dass Banken in der Regel erst ab einem Basiswert von etwa 5 Mio. DM Finanzderivate anbieten. Wenn Finanzderivate über geringere Basiswerte abgeschlossen werden sollen und entsprechende Angebote vorliegen, so ist die Wirtschaftlichkeit besonders detailliert und kritisch zu prüfen.

#### **IV.6 Anzeigepflicht**

Da der Abschluss derivativer Finanzierungsverträge nur im Zusammenhang mit genehmigungspflichtigen Rechtsgeschäften zulässig ist, ist die Kommunalaufsicht über den geplanten Abschluss solcher Verträge zu unterrichten. Für die Unterrichtung ist das in der Anlage beigefügte Formular zu verwenden.

Die zuständige Kommunalaufsicht prüft, ob die notwendigen kommunalrechtlichen Schritte vor Abschluss eines derartigen Rechtsgeschäfts eingehalten wurden und die börsenrechtlich erforderliche Belehrung erfolgt ist.

Die Prüfung der Wirtschaftlichkeit eines Finanzderivates ist von der Kommune eigenverantwortlich vorzunehmen und nicht Gegenstand der kommunalaufsichtlichen Prüfung.

Die Informationspflicht ist zunächst bis zum 31. Dezember 2001 befristet.

## **V. Übergangsregelungen**

Sofern Kommunen bereits vor In-Kraft-Treten dieses Runderlasses entsprechende Rechtsgeschäfte getätigt haben, ist die zuständige Kommunalaufsicht mit dem anliegenden Formblatt nachträglich zu unterrichten.

Im Auftrag

gez. Hoffmann  
Hoffmann

<b>Unterrichtung der Kommunalaufsicht über den beabsichtigten Abschluss eines Zinsderivates</b>	
<b>Allgemeines</b>	
Gemeinde/Amt/Landkreis/Stadt	
Bezeichnung des geplanten Zinsderivates	
Vertragspartner	
Basisbetrag des Zinsderivates	
Schuldenstand des abzusichernden Kredites bzw. Höhe der beabsichtigten Kreditaufnahme	
Kreditvertrag vom:	
Genehmigung gemäß § 85 Abs. 2 S. 1 GO vom	
<b>Kommunal- und zivilrechtliche Voraussetzungen</b>	
Beschluss der Gemeindevertretung (des Kreistages) vom *	
Belehrung nach § 53 Abs. 2 Börsengesetz am *	
<b>Wirtschaftlichkeit</b>	
Anzahl der eingeholten Angebote	
Vergleich durchgeführt am (im Zeitraum):	
Kurzbeschreibung des beabsichtigten Zinsderivates (ggf. gesondertes Blatt beifügen):	

\* die Unterlagen sind beizufügen

.....  
Ort, Datum

.....  
Unterschrift