

ÖFFENTLICHE BESCHLUSSVORLAGE

Amt/Eigenbetrieb:
20 Fachbereich Finanzen und Controlling

Beteiligt:

Betreff:
Anpassung des Handlungsrahmens Schuldenmanagement

Beratungsfolge:
30.11.2017 Haupt- und Finanzausschuss

Beschlussfassung:
Haupt- und Finanzausschuss

Beschlussvorschlag:
Die Anpassung des Handlungsrahmens für ein aktives Schuldenmanagement wird bezüglich der textlichen Ergänzungen sowie des Limitberichts mit den jeweiligen Limitgrenzen beschlossen.

Kurzfassung

Der Handlungsrahmen für ein aktives Schuldenmanagement der Stadt Hagen (Handlungsrahmen) regelt das Schuldenmanagement der Kernverwaltung der Stadt Hagen und seiner rechtlich unselbstständigen Eigenbetriebe. In einem Limitsystem werden anhand wirtschaftlicher und risikobegrenzender Kriterien konkrete Risikolimits zur Portfoliosteuerung und Überwachung vorgegeben.

Die NRW.BANK unterstützt Kommunen bei dem Management ihres Schuldenportfolios. Das von ihr im Rahmen der Portfolioanalyse verwendete Limitsystem betrachtet das Schuldenportfolio insgesamt und nimmt keine Differenzierung nach Investitions- und Liquiditätskrediten vor. Im Rahmen ihres Beratungsmandates hat die NRW.BANK eine entsprechende Anpassung des Limitsystems vorgeschlagen.

Um das Berichtswesen des Schuldenmanagements der Stadt Hagen zukünftig effizienter und schlanker zu gestalten, soll das bestehende Limitsystem neu gestaltet werden. Das neue Limitsystem orientiert sich an dem Vorschlag der NRW.BANK und betrachtet das Gesamtportfolio. Eine wesentliche Änderung der Portfoliostrategie ist mit der Änderung des Limitsystems nicht verbunden.

Neben der vorgesehenen Änderung des Limitsystems soll der Handlungsrahmen unter Berücksichtigung der Musterdienstanweisung des Deutschen Städtetages sowie der im Krediterlass NRW ausdrücklich vorgesehenen Kreditweitergabe aktualisiert bzw. ergänzt werden.

Begründung

1. Anpassung des Limit- und Kennzahlensystems

Mit dem Beschluss des überarbeiteten Handlungsrahmens in 2014 wurde zur Risikoanalyse und -steuerung des städtischen Schuldenmanagements ein Limit- und Kennzahlensystem eingeführt. Über die Einhaltung der Limits und Kennzahlen wird der Haupt- und Finanzausschuss halbjährlich mit entsprechenden Limitberichten informiert.

Das aktuelle Limitsystem enthält jeweils getrennte Vorgaben für Liquiditätskredite und für Investitionskredite. Sowohl aus wirtschaftlicher, als auch aus risikobegrenzender Sicht ist eine getrennte Portfoliosteuerung nicht erforderlich. Die mit den Limits verfolgten Risikobegrenzungen beziehen sich auf die gleichen finanziellen Auswirkungen für den Haushalt der Stadt Hagen, unabhängig davon, ob sich die Risiken aus dem Portfolio der Investitionskredite oder dem Portfolio der Liquiditätskredite ergeben.

Die Reduktion des Limitsystems auf die Betrachtung des Gesamtportfolios ermöglicht eine kompaktere und übersichtlichere Darstellung des Limitberichtes. Ergänzend zu dem neuen tabellarischen Limitbericht werden graphische Darstellungen des Limit der Zinsanpassungen sowie des Zinsänderungsrisiko anschaulich machen. Zum Vergleich sind dieser Vorlage Muster der bisherigen Limitberichte (Anlagen 1 und 2) sowie des neuen Limitberichtes (Anlage 3) beigefügt. Die graphischen Darstellungen „Limit der Zinsanpassungen“ und „Zinsänderungsrisiko“ sind der nichtöffentlichen Berichtsvorlage 0917/2017 beigefügt.

Mit der Änderung des Limitsystems auf die Betrachtung des Gesamtportfolios ist keine wesentliche Änderung der aktuellen Portfoliostrategie verbunden. Die neuen, für das Gesamtportfolio geltenden Limitgrenzen orientieren sich an den bisherigen Limitgrenzen unter Berücksichtigung des hohen Anteils der Liquiditätskredite (rd. 92 %) am Gesamtportfolio. Im Folgenden werden die einzelnen Veränderungen der Limits erläutert. Alle vorgesehenen neuen Limitgrenzen sind auch in dem als Anlage 3 beigefügten neuen tabellarischen Limitbericht aufgeführt.

Limit der Zinsanpassungen

Mit dem Limit der Zinsanpassungen wird das Risiko betrachtet, benötigte Zahlungsmittel nicht oder nur zu erhöhten Kosten beschaffen zu können (Refinanzierungsrisiko). Das bisherige Limitsystem war auf die Betrachtung der einzelnen Haushaltjahre ausgerichtet. Dies hat zur Folge, dass im jeweils aktuellen Haushaltjahr die Auslastung zum Jahresende immer geringer wurde, während durch die mit unterjährigen Laufzeiten abgeschlossenen Kreditverträge die Auslastung des ersten Folgejahres erheblich anstieg. Zukünftig soll eine dynamische Betrachtung der jeweils ab dem Stichtag betrachteten 12-Monats-Zeiträume, also z. B. 01.10.2017 – 30.09.2018, ein klareres Bild der Verteilung des Liquiditätsrisikos auf die folgenden 10 Perioden bieten.

Die bisher kumuliert betrachteten drei Folgejahre (Haushaltjahre) werden nunmehr einzeln als stichtagsbezogene Folgejahre betrachtet. Um Klumpenrisiken in einem einzelnen Jahr zu minimieren, wird das bisher für die drei Jahre insgesamt geltende Limit in etwa auf die drei Folgejahr aufgeteilt, wobei das Limit für das erste Folgejahr aufgrund der dynamischen Verteilung kurzfristiger Kreditabschlüsse im laufenden Jahr etwas größer ist als das Limit für das zweite und dritte Folgejahr. Die neu aufgenommenen Limite für die Folgejahre 4 – 10 betragen gleichbleibend max. 20 %.

Limit des Zinsänderungsrisikos

Das neue Limit des Zinsänderungsrisikos entspricht dem bisher für Liquiditätskredite geltenden Limit und setzt bereits ab einem Limit von 90 % das Ampelsignal auf „gelb“ (Investitionskredite bisher: 95 %). Bei einer prognostizierten Überschreitung (>100 %) der geplanten Zinsaufwendungen springt das Signal auf „rot“.

Limit des ungesicherten Portfolioanteils

Eine Veränderung des Zinsniveaus hat unmittelbare Auswirkungen auf die Konditionen von ungesicherten Krediten. Um das Risiko des Anstiegs der Kreditkosten bei einer Steigerung des Zinsniveaus zu limitieren, wird der Anteil der ungesicherten Kredite begrenzt.

Bisher wurden in die Betrachtung dieses Limits lediglich die variabel verzinsten Kredite berücksichtigt. Zusätzlich werden hier nun auch alle Kredite mit einer ursprünglichen Laufzeit von bis zu einem Jahr berücksichtigt, da auch bei diesen Krediten ein Anstieg des Zinsniveaus kurzfristig zu steigenden Kreditkosten führt.

Das neue Limit des ungesicherten Portfolioanteils entspricht dem bisher für Liquiditätskredite geltenden Limit.

Limitierung des Anteils an Zinssicherungsinstrumenten

Das bisher lediglich für Liquiditätskredite geltende Limit wird als Limit auf das Gesamtportfolio übertragen. Anmerkung: Aktuell existieren keine Zinssicherungsinstrumente im Gesamtportfolio.

Duration

Die Durationsspanne für Investitionskredite wurde aufgrund der langfristigen Ausrichtung dieser Kredite auf 4,5 – 6,5 Jahre festgelegt. Bei den ursprünglich kurzfristig ausgerichteten Liquiditätskrediten liegt sie bisher bei 2,5 – 3,5 Jahren. Diese Spanne wurde zuletzt aufgrund der zur Zinssicherung langfristig abgeschlossenen Liquiditätskredite überschritten und liegt aktuell bei 4,2 Jahren.

Die Duration des Gesamtportfolios beträgt aktuell 4,5 Jahre. Unter der Annahme der grundsätzlichen Beibehaltung der auf Liquiditäts- und Zinssicherung ausgerichteten Portfoliostrategie, wird eine für das Gesamtportfolio geltende Durationsspanne von 3,5 – 5,5 Jahren vorgeschlagen.

Durchschnittszins

Der Durchschnittszins wird nunmehr nachrichtlich als Kennzahl des Gesamtportfolios genannt.

Die Neufassung des Handlungsrahmens bezüglich der Änderung des Limitsystems ist diese Vorlage als Anlage 4 beigefügt.

2. Anpassung des Handlungsrahmens

Im Zuge der mit der Neugestaltung der Limitberichte verbundenen Anpassung des Handlungsrahmens sollen weitere Ergänzungen aufgenommen werden, die sich zum einen aus der Muster-Dienstanweisung des Deutschen Städtetages und zum anderen aus dem Krediterlass NRW ergeben.

Ergänzungen nach der Muster-Dienstanweisung des Deutschen Städtetages

Die Arbeitsgruppe Finanzmanagement/Treasury beim Deutschen Städtetag hat die Musterdienstanweisungen zum kommunalen Zins- und Schuldenmanagement vor dem Hintergrund aktueller Rahmensetzungen fortgeschrieben. Daraus haben sich folgende, für den städtischen Handlungsrahmen sinnvolle Ergänzungen ergeben:

a) Verfahren bei Schuldscheindarlehen und Anleihen

Im städtischen Handlungsrahmen sind Schuldscheine und Anleihen ausdrücklich bereits als zulässige Instrumente aufgeführt. Bei diesen beiden Instrumenten ist eine Abweichung vom üblichen Ausschreibungsverfahren erforderlich.

Um einen möglichst großen Investorenkreis zu erreichen, erfolgt die Investorenansprache mit einer Margenspanne, deren Marktgerechtigkeit sich aus den aktuellen Vergleichsangeboten normaler Liquiditätskredite sowie der jeweils aktuellen telefonischen Abfrage indikativer Zinssätze ergibt. Der Abschluss des angestrebten Volumens erfolgt dann mit den Investoren im niedrigsten Margenbereich.

Die Investorenansprache ist mit einem gewissen zeitlichen Vorlauf nötig, da das Anlageinteresse der Investoren zeitlich in der Regel nicht mit einem

bestimmten Ausschreibungszeitpunkt übereinstimmt und darüber hinaus Investoren einen zeitlichen Vorlauf benötigen, um die Bonität der Stadt Hagen zu prüfen und eine entsprechende Linie in Ihrem Anlageportfolio einzurichten.

Bei Anleihen ist zudem ein weiterer zeitlicher Vorlauf für die Marktpresentation und zur Erfüllung der börsenrechtlichen Voraussetzungen erforderlich. Dieser Aufwand auf Seiten der Stadt Hagen und auf Seiten der Investoren führt dazu, dass die Stadt Hagen ihr am Markt platziertes Interesse nicht ohne Schäden für ihre Reputation im laufenden Verfahren zurückziehen kann.

Diese Notwendigkeiten werden schon in dem bisherigen Handlungsrahmen unter Nr. 5.3.2.3 „Strategische Vergabeentscheidungen“ berücksichtigt und aus diesem Grund ein strategischer Aufschlag von bis zu 25 Basispunkten eingeräumt.

Dieses Verfahren und die aktuelle Regelung sollen beibehalten werden. Klarstellend sollen, der Musterdienstanweisung folgend, diese beiden Formen der Kreditaufnahme ausdrücklich von dem üblichen Angebotsverfahren ausgenommen werden.

Nr. 5.3.2.1 „Verfahren Angebotseinholung“

„Die Begebung von Schuldsscheinen und die Emission von Anleihen am Kapitalmarkt ist wegen der besonderen Verfahrensweise von den Regelungen zur Angebotseinholung sowie Bieterkreis und Fristen ausgenommen.“

b) Risikomanagement – Rechtsrisiko

Die Musterdienstanweisung enthält folgende Vorgabe zur Minimierung des Rechtsrisikos.

„Zur Vermeidung rechtlicher Risiken aus vielfältigen und Dissens fähigen Kontrakten verwendet die Stadt ausschließlich den deutschen „Rahmenvertrag für Finanztermingeschäfte“. Eine Einstufung im Rahmen von MiFID soll als "Privatkunde" erfolgen. Grundsätzlich wird als Gerichtsstand Deutschland vereinbart. Ausländische Gerichtsstände und ausländische Konten sind nach Maßgabe der rechtlichen Möglichkeiten soweit wie möglich auszuschließen. Fremdsprachigen Geschäftsabschlüssen und Dokumentationen sind Übersetzungen in die deutsche Sprache beizufügen.“

Die vorgenannte, im städtischen Handlungsrahmen nicht enthaltene Regelung soll ergänzend unter der neuen Nr. 3.5 „Rechtsrisiko“ aufgenommen werden. Angefügt werden soll bzgl. fremdsprachiger Abschlüsse folgender Satz:

„Bei regelmäßig in gleicher Form abgeschlossenen Geschäften ist es ausreichend, die Übersetzung in deutscher Sprache dem erstmaligen Abschluss beizufügen.“

Ergänzungen nach Krediterlass NRW – Kreditweitergabe

In dem Ende 2014 aktualisierten Krediterlass NRW ist ausdrücklich geregelt, dass Investitionskredite auch zur Weitergabe an Beteiligungen aufgenommen werden dürfen (sog. Kreditweitergabe). Ergänzend soll die Kreditweitergabe unter Nr. 6.1 Zulässigkeit von Finanzgeschäften wie folgt als zusätzlicher Absatz aufgenommen werden:

6.1.1 „Investitionskredite“

„Die Neuaufnahme von Investitionskrediten und die Weitergabe der Kredite an städt. Beteiligungen durch das städt. Schuldenmanagement sind als sog. Kreditweitergabe gem. Nr. 2.1.3 des Krediterlasses NRW im Rahmen einer entsprechenden Kreditermächtigung in der Haushaltssatzung zulässig.“

Finanzielle Auswirkungen

(Bitte ankreuzen und Teile, die nicht benötigt werden löschen.)

- Es entstehen keine finanziellen und personellen Auswirkungen

gez.

Erik O. Schulz
Oberbürgermeister

gez.

Christoph Gerbersmann
Erster Beigeordneter und Stadtkämmerer

Verfügung / Unterschriften

Veröffentlichung

Ja

Nein, gesperrt bis einschließlich

Oberbürgermeister

Gesehen:

Erster Beigeordneter und Stadtkämmerer

Stadtsyndikus

Bejgeordnete/r

Die Betriebsleitung Gegenzeichen:

Amt/Eigenbetrieb:

20

Beschlussausfertigungen sind zu übersenden an:

Amt/Eigenbetrieb: **Anzahl:**
