

Sitzung	Gemeinderat - öffentlich - 28.03.2017		
Beratungspunkt	Zins- und Schuldenmanagement		
Anlagen			
Kontierung			
vorangegangene Beratungen	Vorlage Nr. 1-006/17	Sitzung TA	Datum 14.02.2017

Erläuterungen:

In der Gemeinderatssitzung vom 22. November 2016 wurde von Herrn Fraktionssprecher Markus Kuttruff für die FDP-Fraktion der Antrag gestellt, das Schulden- und Zinsmanagement der Eigenbetriebe allgemein aufzuzeigen bzw. durch Dritte optimieren zu lassen.

Eine Fremdkapitalfinanzierung liegt derzeit ausschließlich bei den Eigenbetrieben „Wasserwerk der Stadt Donaueschingen“ und „Abwasserbeseitigung der Stadt Donaueschingen“ vor. Aus diesem Grund hat der Technische Ausschuss als Betriebsausschuss die Angelegenheit nach § 7 Abs. 1 der Betriebssatzung der Eigenbetriebe vorberaten.

Der Betriebsausschuss hat am 14. Februar 2017 mehrheitlich mit einer Enthaltung beschlossen, dem Gemeinderat zu empfehlen,

- 1. den Bericht zum Zins- und Schuldenmanagement zur Kenntnis zu nehmen.*
- 2. den Status quo zum Zins- und Schuldenmanagement beizubehalten.*

Aufgrund der folgenden Erläuterungen ist der Betriebsausschuss zu diesem Empfehlungsbeschluss gelangt.

1. Aktuelles Zins- und Schuldenmanagement bei der Stadt Donaueschingen

Mit Stand 31. Dezember 2015 stellt sich das Kreditportfolio der Eigenbetriebe Wasserwerk (Anlage 1) und Abwasserbeseitigung (Anlage 2) so dar, dass ein gesamtes Kreditvolumen von 18.395.155,96 € gegeben ist.

Neu abzuschließende Kreditverträge werden nach ihrer Wirtschaftlichkeit beurteilt, wobei für die Stadt Donaueschingen folgende Faktoren eine Rolle spielen:

- Höhe des Zinssatzes und Angleichungsmöglichkeiten
- Zinstermine
- Auszahlungsbedingungen
- Laufzeit und Tilgungstermine
- Kündigungsrecht

- Nebenleistungen

Es hängen alle Faktoren zusammen und sind für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des Kredites wichtig.

Um das wirtschaftlichste Angebot für Kredite zu bekommen, werden verschiedene Kreditgeber zur Abgabe von Angeboten aufgefordert. In jedem Fall wird die Hausbank mit angeschrieben.

Bei Abschluss von Kreditverträgen achtet die Stadt darauf, dass die Tilgungszahlungen auf die Dauer von 20-25 Jahre bemessen werden, da mit den Krediten meistens Vermögen finanziert wird, das eine lange Nutzungsdauer aufweist, beispielsweise Verteilungs- oder Speicherungsanlagen. Damit wird langfristiges Vermögen (Investitionen in Anlagevermögen) durch langfristiges Kapital finanziert.

Konkret sind fünf Kreditverträge im Kreditportfolio der Stadt vorhanden, die aus heutiger Sicht relativ hohe Zinssätze aufweisen und jetzt gerade unwirtschaftlich sind.

Eigenbetrieb	Bank	Kredit Nr.	Stand zum 31.12.2015	Zinssatz	Bindung bis
Wasserwerk	Landesbank BW	605187576	644.227,82 €	5,38%	Dezember 2019
Wasserwerk	Deutsche Kreditbank	6005334	224.968,37 €	5,72%	Dezember 2020
Abwasserbeseitigung	Landesbank BW	605187568	695.356,89 €	5,55%	Dezember 2019
Abwasserbeseitigung	Deutsche Kreditbank	6005342	715.808,57 €	5,79%	Dezember 2020
Abwasserbeseitigung	Dexia Hypothekenbank	4007129	1.702.000,00 €	5,04%	Dezember 2022

Aufgrund der Marktzinsentwicklung stellt sich damit ein fest vereinbarter Zinssatz heute während der Kreditlaufzeit als nachteilig heraus, weil man mehr Zinsen für geliehenes Geld bezahlen muss als es der Fall wäre, wenn heute Geld geliehen würde.

Es ist dabei allerdings zu beachten, dass sich darin kein Zinsänderungsrisiko realisiert. Vielmehr ist das der „Preis“ für die ursprüngliche, nach vorangegangenem Abwägungsprozess gewählte Strategie. Es ist kein Beleg für vermögensschädigendes Verhalten (vgl. Schwarz, Steuerung der Zinsausgaben durch Zinsderivate, 2001, 34). Unter anderem deshalb sieht sich die Stadt in keiner Weise veranlasst, über etwaige Finanzderivate diese Situation möglicherweise positiv zu modifizieren.

Die Verwaltung beobachtet regelmäßig derartige Verträge und hat vor einigen Monaten vorgezogene Vertragskündigungen erwogen. In diesem Zusammenhang wären allerdings Ausgleichszahlungen in Form von beispielsweise Vorfälligkeitsentschädigungen in Höhe der restlichen Zinszahlungen bis zum Ende der Zinsfestschreibung heute fällig gewesen. Das wäre aus jetziger Sicht unwirtschaftlich.

Eigenbetrieb	Kredit Nr.	Zinssatz	Bindung bis	regulär zu zahlende Zinsen	Vorfälligkeitsentschädigung	Mehraufwand *
Wasserwerk	605187576	5,38%	Dezember 2019	80.872,08 €	83.780,00 €	2.907,92 €
Wasserwerk	6005334	5,72%	Dezember 2020	35.095,06 €	§ 489 BGB - vorzeitige Kündigung nicht möglich	
Abwasserbeseitigung	605187568	5,55%	Dezember 2019	108.966,51 €	112.320,00 €	3.353,49 €
Abwasserbeseitigung	6005342	5,79%	Dezember 2020	153.939,74 €	§ 489 BGB - vorzeitige Kündigung nicht möglich	
Abwasserbeseitigung	4007129	5,04%	Dezember 2022	465.998,40 €	470.000,00 €	4.001,60 €

*** Zu beachten ist, dass hier noch die neuen Zinsen für die Umschuldungsdarlehen hinzuzurechnen wären.**

Es ist damit augenscheinlich, dass eine vorzeitige Kündigung der Verträge für die Stadt Donaueschingen negativ wäre.

Sofern das momentane Zinsniveau gleichbliebe, was aus heutiger Sicht zu erwarten ist, wachsen sich die derzeit ungünstigen Kreditverträge aus dem Portfolio heraus.

2. Zins- und Schuldenmanagement optimiert durch Beratung Dritter

Die Stadt Donaueschingen hat **nachhaltige** Erfahrungen mit einem Zins- und Schuldenmanagement, das durch Dienstleistung Dritter gemanagt wurde. Aus vielfältigen Gründen wurde dieses Engagement aufgrund des Gemeinderatsbeschlusses vom 24.04.2012 beendet.

Im Folgenden ist die entsprechende, damalige öffentliche Sitzungsvorlage vom 24.04.2012 in Auszügen abgedruckt.

Im November 2006 hat der Gemeinderat der Stadt Donaueschingen beschlossen, eine kommunale Zinssteuerung in Bezug auf Kredite unter Einsatz geeigneter Finanzinstrumente einzuführen. Durch diese Instrumente sollen Zinsänderungsrisiken begrenzt (Zinssicherung) und der Zinsaufwand nachhaltig gesenkt werden (Zinsoptimierung). Die Stadt Donaueschingen wird bei diesem Vorhaben durch die Firma Magral AG beraten und unterstützt.

Die konkrete Umsetzung der Zinssteuerung gestaltet sich so, dass das komplette Kreditportfolio der beiden Eigenbetriebe durch drei Zinssicherungsverträge (Zinsswaps) gegen Zinsänderungsrisiken, also steigende, wie auch fallende Zinsen, teilweise abgesichert ist. Die Verträge sind und werden mit verlässlichen Banken abgeschlossen. Zwei der Verträge sollen gegen den Zinsanstieg absichern. Hier werden variable Zinsen gegen feste Zinsen getauscht (siehe Anlage 1). Zudem besitzt die Stadt einen Vertrag, der gegen fallende Zinsen absichern soll. Bei diesem Vertrag werden feste Zinsen gegen variable

Zinsen ausgetauscht (siehe Anlage 2). Die beiden Arten der Sicherungsgeschäfte sind so konzipiert, dass die Sicherung gegen Zinsanstieg ein größeres Gewicht aufweist, als die Sicherung gegen das Wertänderungsrisiko bei Zinsrückgang. Eine Sicherung gegen fallende Zinsen ist wirtschaftlich ebenfalls sinnvoll, weil ansonsten bei einem auf lange Zeit geschlossenen Darlehensvertrag mit Zinsbindung auf den Vorteil von unter Umständen momentan niedrigeren Darlehenszinsen verzichtet werden müsste.

Mit der Fa. Magral AG wurde ein Beratungsvertrag geschlossen, der unter anderem regelt, dass die Stadt entsprechend der gesetzlichen Vorgaben gegenüber den Banken beraten wird (rechtliche Aspekte). Die Beratung erstreckt sich auch darauf, der Stadt aufgrund detaillierter finanzmathematischer Berechnungen Vorschläge zu unterbreiten, welche Zinstauschverträge zu welchen Konditionen abgeschlossen werden sollen, um unter gewissen Annahmen eine möglichst hohe Zinssicherung zu erreichen (wirtschaftliche Aspekte). Dazu spiegelt die Fa. Magral, die von der Stadt geführte Schuldenbuchhaltung in ihre Buchhaltung. Eine Abstimmung der Buchhaltungen erfolgt regelmäßig zum 31.12. eines Jahres bzw. bei Änderung des Kreditportfolios durch Umschuldungen oder Neuaufnahmen von Krediten. Das Honorar der Firma Magral AG basiert auf dem wirtschaftlichen Vorteil der zu beratenden Zinssicherungsgeschäfte (10% des Saldos aus geflossenem Zinsertrag und Zinsaufwand).

In Bezug auf das Haushaltsjahr 2012 sind nach Absprache mit der Fa. Magral insgesamt folgende Werte in die Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe aufgenommen worden:

<i>Zinserträge aus Zinssteuerung</i>	<i>32.000 €</i>
<i>Zinsaufwendungen aus Zinssteuerung</i>	<i>3.800 €</i>
<i>Beratungsgebühr der Fa. Magral</i>	<i>3.000 €</i>

Die drei Zinssicherungsverträge haben entsprechend der einzelnen abgesicherten Kreditverträge unterschiedliche Laufzeiten. Will man Zinssicherungsverträge vor Laufzeitende beenden, können diese bei Banken aufgelöst werden. Je nach Marktlage kann man Geld erhalten oder muss Geld für die Auflösung bezahlen. Der Auflösungsbetrag wird auch als Barwert der Zinssicherungsverträge bezeichnet. Die Formel für die Berechnung des Barwertes kann Anlage 1 und 2 (Kasten) entnommen werden. Unter der Annahme von leicht sinkenden Zinsen (- 0,5 %) bis stark steigenden Zinsen (+4%) ergeben sich für die drei Zinssicherungsverträge dementsprechend unterschiedliche Barwertgrößen. Zum 31.12.2013 stellen sich die Barwerte insgesamt sehr positiv dar.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen, Zinssicherungsverträge abzuschließen, ergeben sich aus dem Derivatereferat des Innenministeriums Baden-Württemberg. Aufgrund dieses Erlasses dürfen nur konkrete Kredite mit Zinsrisiken durch Zinssicherungsinstrumente abgesichert werden (Konnexität zwischen Zinssicherungsverträgen und Kreditverträgen), d.h es darf lediglich das Nominalvolumen des Kreditportfolios mit Zinsrisiko gesichert sein. Mit der Fa. Magral AG ist vertraglich vereinbart, dass die Stadt Donaueschingen strikt

entsprechend der geltenden rechtlichen Vorschriften beraten wird. Ein Verstoß gegen rechtliche Vorgaben soll damit ausgeschlossen werden.

Seit drei bis vier Jahren ist die aufsichtsrechtliche Sensibilität im Bereich Zinssteuerung stark gestiegen und damit auch die formalen Belastungen, Zinssicherungsverträge zu schließen und zu überwachen. Das liegt ganz maßgeblich zum einen an der Finanzkrise und zum anderen an den negativen Schlagzeilen, die die Stadt Pforzheim verursacht hat. Die Stadt hatte unerlaubte Finanzprodukte verwendet und musste in diesem Zuge Verluste in 8-stelliger Höhe realisieren.

Über eine Dienstanweisung des Oberbürgermeisters ist detailliert geregelt, wie eine Ausschreibung zur Ermittlung des besten Angebotes für einen abzuschließenden Zinssicherungsvertrag getätigt werden muss. Es sind beispielsweise alle Überlegungen, die zum Geschäftsabschluss führen, lückenlos zu dokumentieren.

Des Weiteren ist in Bezug auf die Anwendung derivater Finanzinstrumente ein ausführliches Berichtswesen zu führen. Es hat eine Dokumentation über den Bestand und eine Bestandsentwicklung der im Portfolio enthaltenen Finanzderivate zu erfolgen. Es ist eine Analyse der Finanzmärkte aktenkundig zu machen und es ist ein Bericht über die sichernden und optimierenden Ergebnisse des Derivateinsatzes abzufassen. Im Ergebnis bedeutet das, dass das Thema Zinssteuerung sehr intensiv betreut werden muss und dass damit erheblicher Personalaufwand im Geschäftsfeld Zinssteuerung anfällt. Nach Stundenauswertungen muss man konstatieren, dass zumindest ein hochqualifizierter Mitarbeiter wöchentlich drei Stunden mit dem Thema Zinssicherung beschäftigt ist.

Der Gemeinderat hat beim Grundsatz-Beschluss 2006 die finanziellen Chancen eines betreuten Zinssteuerungssystems erkannt und hat die Verwaltung legitimiert sich in diesem Geschäftsfeld zu betätigen. Der Verwaltungsaufwand ist in der Zwischenzeit, wie dargestellt, stark gestiegen. Zusätzlich haben die Projektbelastungen in der Kämmerei im Rahmen des „Neuen kommunalen Haushaltsrechts“ sehr stark zugenommen, was langfristig anhalten wird. Zudem werden Teile des Personals der Kämmerei für das Projekt der „gesplitteten Abwassergebühr“ gebunden.

Es sollte deshalb sehr gut abgewogen werden, ob weiterhin die begrenzten personellen Ressourcen der Kämmerei auch im Geschäftsfeld der Zinssteuerung eingesetzt werden sollen. Wäre das weiterhin gewünscht, könnten die Arbeitszeitanteile, die für die Zinssteuerung anfallen, nicht für die Projekte „NKHR“ und die „gesplittete Abwassergebühr“ aufgebracht werden.

Die Stadt Donaueschingen schlägt aus diesen Gründen vor, sich geordnet aus dem Thema Zinssteuerung zurückzuziehen. Dazu kann folgende Vorgehensweise vorgeschlagen werden:

Zum 31.12.2013 könnten die Zinssicherungsverträge aufgelöst werden, da bei Auflösung der Verträge, sowohl bei steigenden, als auch sinkenden Zinsen,

positive Werte ausgezahlt würden. Der Beratungsvertrag mit der Firma Magral kann jederzeit mit einer Frist von drei Monaten zum Quartalsende gekündigt werden.

Beschlussvorschlag:

1. *Die Stadt Donaueschingen zieht sich geordnet aus dem Geschäftsfeld der Zinssteuerung zurück.*
2. *Die Zinssicherungsverträge werden unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten aufgelöst.*
3. *Der Beratungsvertrag mit der Firma Magral AG wird zum Auflösungszeitpunkt der Zinssicherungsverträge fristgerecht gekündigt.*
4. *Im Jahr 2013 wird die Verwaltung über die Zinssteuerung der Stadt Donaueschingen berichten.*

Der Gemeinderat hat damals den Beschlussvorschlägen einstimmig zugestimmt.

An der Meinung der Verwaltung hinsichtlich des bis 2012 betriebenen Zinsmanagements hat sich nichts geändert. Im Gegenteil, die Verwaltung ist mehr denn je davon überzeugt, dass ein solches Instrumentarium nichts Passendes für eine Stadt wie Donaueschingen ist.

- Für Kommunen gilt ein striktes Spekulationsverbot. Als Eigentümer von Finanzderivaten wird man in die Nähe von risikofreudigen Bänkern und Spekulanten gerückt. Zudem haben in der Vergangenheit viele Kommunen beim Einsatz derivater Finanzprodukte wirtschaftliche Nachteile erlitten, was zu einem großen medialen Interesse mit negativen Folgen führte.
- Die Eigenbetriebe finanzieren sich über Gebühren, die den Nutzern der öffentlichen Einrichtungen Wasserwerk und Abwasserbeseitigung Donaueschingen in Rechnung gestellt werden.

Es ist **gebührenrechtlich unzulässig** positive wie auch negative Ergebnisse aus der Zinssteuerung zur Bemessung der Gebührensätze heranzuziehen. Das heißt im Ergebnis, dass die Auswirkungen der Zinssteuerung nicht an die Gebührenzahler weitergegeben werden können. Positive Ergebnisse wirken nicht gebührenerkend und Verluste dürfen nicht zu Gebührenerhöhungen führen. Bei Verlusten hat im Extremfall der Kernhaushalt die Verluste auszugleichen. Damit müssen letztlich nicht nur die Gebührenzahler, sondern alle Bürger der Stadt Donaueschingen über die allgemeinen Haushaltsmittel für Verluste aus derartigen Geschäften aufkommen.

- Das Geschäftsfeld ist sehr betreuungsintensiv. Daran ändert sich nichts, wenn ein Beratungsunternehmen mit der Zinssteuerung beauftragt wird. Das Know-how muss in der Verwaltung vorgehalten werden, ansonsten wäre ein Zinsmanagement über Derivate gefährlich und höchst unklug.

An dieser Stelle sei nochmals darauf verwiesen welche Aufgaben mit einer Zinssteuerung zusammenhängen.

Über eine Dienstanweisung (Anlage 3) des Oberbürgermeisters ist detailliert geregelt, wie eine Ausschreibung zur Ermittlung des besten Angebotes für einen abzuschließenden Zinssicherungsvertrag getätigt werden muss. Es sind beispielsweise alle Überlegungen, die zum Geschäftsabschluss führen, lückenlos zu dokumentieren.

Des Weiteren ist in Bezug auf die Anwendung derivater Finanzinstrumente ein ausführliches Berichtswesen zu führen. Es hat eine Dokumentation über den Bestand und eine Bestandsentwicklung der im Portfolio enthaltenen Finanzderivate zu erfolgen. Es ist eine Analyse der Finanzmärkte aktenkundig zu machen und es ist ein Bericht über die sichernden und optimierenden Ergebnisse des Derivateinsatzes abzufassen. Im Ergebnis bedeutet das, dass das Thema Zinssteuerung sehr intensiv betreut werden muss und dass damit erheblicher Personalaufwand im Geschäftsfeld Zinssteuerung anfällt. Nach Stundenauswertungen muss man konstatieren, dass zumindest ein hochqualifizierter Mitarbeiter wöchentlich drei Stunden mit dem Thema Zinssicherung beschäftigt ist.

Die Verwaltung sieht nicht die Möglichkeit dauerhaft mindestens eine hochqualifizierte Person mit dieser Aufgabe zu betrauen ohne andere wichtige Aufgaben zu unterlassen.

- Bei dem jetzigen Zinsniveau macht aus Sicht der Verwaltung eine Zinssteuerung wenig Sinn, weil gute, lange festgeschriebene Kredite abgeschlossen werden können. Die aus heutiger Sicht nachteilig abgeschlossenen Kreditverträge werden in 3-4 Jahren erledigt sein. Das Zinsrisiko nach Ablauf der Zinsfestschreibungen ist aus heutiger Sicht zu vernachlässigen.

4
7
BM

Beschlussvorschlag:

3. Der Bericht zum Zins- und Schuldenmanagement wird zur Kenntnis genommen.
4. Der Status quo zum Zins- und Schuldenmanagement wird beibehalten.

Beratung: