

Nr. 022

Jahresbericht 2019 Teil 1 des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt zur Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2018 sowie zu Ergebnissen ausgewählter Prüfungen

Der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt (LRH) hat am 06.12.2019 seinen Jahresbericht 2019 Teil 1 in einer Pressekonferenz vorgestellt (s. auch LT-Drs. 7/5415 vom 16.12.2019). Abschnitt A des Berichtes ist einem Grundsatzbeitrag unter der Überschrift „Milliardengeschäfte mit Zinswetten“ gewidmet. In der hierzu herausgegebenen Pressemitteilung titelte der LRH hierzu: „Verluste aus Zinswetten belasten Gebührenzahler“.

Insbesondere diese Überschrift aber auch teilweise Aussagen in der Presseerklärung und im Bericht sind nicht zutreffend. Eine derartige Kommunikation birgt die Gefahr, dass unnötiger Weise das Vertrauen in das grundsätzlich rechtmäßige Handeln der Kommunen und ihrer Wasser- und Abwasserzweckverbände nachhaltig beschädigt wird.

Im Einzelfall mag es zutreffend sein, dass „Verluste“ aus Derivategeschäften in die Gebührenkalkulation eines Aufgabenträgers eingeflossen sind. Ob und in welchem Umfang der Gebührenzahler hierdurch tatsächlich eine Mehrbelastung erfahren hat, wurde vom Landesrechnungshof aber gar nicht geprüft.

Einerseits setzt sich der Landesrechnungshof in seinem Bericht im Wesentlichen mit Derivaten mit negativem Marktwert auseinander. Folgegeschäfte, die einen hieraus resultierenden „Verlust“ gegebenenfalls abgefangen haben, bleiben unberücksichtigt und wurden deshalb auch nicht verrechnet, so dass im Bericht teilweise „Verluste“ dargestellt sind, die tatsächlich gar nicht eingetreten sind.

Andererseits lässt sich die Frage, ob und in welchem Umfang durch den Einsatz von Derivaten tatsächlich Verluste entstanden sind, ausschließlich durch ein finanzmathematisches Gutachten ermitteln. Das räumt der Landesrechnungshof in seinem Bericht auch ein wenn es dort heißt, „... *Ihm ist bewusst, dass es sich bei den dargestellten Zahlen nicht um exakte, nach finanzmathematischen Methoden belegbare Werte handelt.*“ und an anderer Stelle: „*Die mit den Jahresabschlüssen bzw. anlassbezogenen ausgewiesenen negativen Marktwerte ... sind betragsmäßig nicht automatisch als Verlust oder Schaden zu qualifizieren.*“ Ein finanzmathematisches Gutachten muss einen Vergleich der dem Verband entstandenen „Verluste“ durch das beendete Derivatgeschäft mit der zum Zeitpunkt des Abschlusses des Derivates prognostizierten Zinsentwicklung auf langfristige Darlehen und der daraus resultierenden, gebührenfähigen Zinsbelastung vornehmen. Keinesfalls kann ein Vergleich mit der tatsächlichen Zinsentwicklung erfolgen!

Nur wenn tatsächlich realisierte Verluste aus Derivategeschäften höher ausfallen als ein zum Abschlusszeitpunkt des Derivates prognostizierter Zinsaufwand, wird der Gebührenzahler in Höhe der Differenz zwischen beiden Werten belastet.

Obwohl der LRH nicht geprüft hat, ob ein „Verlust“ eingetreten ist und, auch nicht geprüft hat, „... *ob der seinerzeitige Abschluss der Derivategeschäfte ... zulässig und wirtschaftlich war*“, führt er in seiner Presseerklärung aus, „*Diese Verluste wurden teilweise in die Gebührenkalkulation einberechnet. Das ist aus unserer Sicht rechtswidrig.*“ Diese pauschale Aussage ist unter den gegebenen Voraussetzungen bedenklich. Wenn der seinerzeitige Abschluss des Derivategeschäftes zulässig und wirtschaftlich war, was der LRH nicht geprüft hat, dürfte auch die Gebührenfähigkeit eines dennoch entstandenen Verlustes (Zinsaufwandes) grundsätzlich gegeben sein.



Zur Historie

Der Einsatz von Derivaten war und ist grundsätzlich zulässig. Daran ändert auch das seit 2018 nunmehr ausdrücklich gesetzlich fixierte Spekulationsverbot (§ 98 Abs. 2 Satz 2 Kommunalverfassungsgesetz - KVG LSA) nichts. Dieses Verbot galt bereits zuvor. Es war abzuleiten aus der Verpflichtung zur sorgfältigen Vermögensverwaltung und zur Beachtung ausreichender Sicherheiten bei Geldanlagen (§ 112 Abs. 2 KVG LSA), zur dauerhaften Sicherstellung der gemeindlichen Aufgabenerfüllung (§ 98 Abs. 1 Satz 1 KVG LSA) und zur sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung (§ 98 Abs. 2 Satz 1 KVG LSA).

Politisch und administrativ war der Einsatz von derivativen Finanzierungsinstrumenten lange Zeit durchaus vertretbar. So hat das Ministerium für Inneres und Sport (MI LSA) mit Erlass vom 28.09.1999 u. a. Hinweise und Empfehlungen zu derivativen Finanzierungsinstrumenten gegeben. In diesem Erlass wurden nachfolgende Zinsderivate als denkbare Instrumente zur Zinssicherung erwähnt und teilweise Einsatzmöglichkeiten im kommunalen Bereich ausdrücklich benannt:

- Zinsswap,
- Capund
- Forward-Zinsswap.

Ergänzt wurden diese Instrumente nach Auslaufen des Erlasses im Jahr 2004 durch Hinweise des Ministeriums für Finanzen (MF LSA) 2005 um den:

- Swaption.

Empfohlen wurde im Erlass 1999 ein Beschluss der Vertretung, aus dem hervorgeht, dass die Verwaltung ermächtigt ist, im Rahmen der Kreditfinanzierung ergänzende Vereinbarungen zu treffen, die der Steuerung von Liquiditäts- und Zinsänderungsrisiken sowie der Erzielung günstigerer Konditionen und ähnlicher Zwecke bei bestehenden Schulden dienen. Auf die Notwendigkeit eines solchen Grundsatzbeschlusses hatte auch das Landesverwaltungsamt in späteren Schreiben verwiesen. Wurde ein solcher Grundsatzbeschluss gefasst, konnte die Verwaltung über den Einsatz derivativer Finanzierungsinstrumente selbst entscheiden.

Belegbare Versäumnisse zeigen sich - allerdings auch nicht flächendeckend - in der organisatorischen Aufstellung und Überwachung sowie ordnungsgemäßen Dokumentation von Derivategeschäften. Schon im Erlass 1999 wurde die Erstellung einer Dienstanweisung mit bestimmten Rahmenbedingungen angeregt. Das MF LSA gab 2005 in seinem Erlass Hinweise zur administrativen Umsetzung und Dokumentation von Derivategeschäften. Viele Kommunen orientierten sich zwar an den im Erlass 1999 gegebenen Empfehlungen bzw. den Hinweisen des MF, ohne jedoch eigene Dienstanweisungen zu erlassen. Belegt sind nach Ausführungen des LRH vielfach erhebliche Mängel in der Dokumentation der Geschäfte.

Erst ab 2012 wurde, nachdem die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder Empfehlungen für den Einsatz derivativer Finanzinstrumente bei Ländern und Kommunen beschlossen hatten, mit Erlass des MI LSA vom 30.03.2012 ein deutlich restriktiverer Einsatz derivativer Finanzierungsinstrumente gefordert. Im Zusammenhang mit unserem KNSA-Beitrag Nr. 068/2018, mit dem wir über die Antwort der Landesregierung auf eine kleine Anfrage der AfD zum Einsatz von Derivaten bei Abwasserverbänden berichteten, haben wir auch wiederholt auf diesen Erlass hingewiesen.

Auf die ersten Prüfergebnisse des LRH reagierte der Landesgesetzgeber 2018 mit der Aufnahme einer Genehmigungspflicht von Derivategeschäften in § 108 Abs. 5 KVG LSA. Daraufhin hat das MI LSA mit einem neuen restriktiven Erlass vom 28.02.2019 reagiert (vgl. KNSA-Beitrag Nr. 134/2019 vom 18.04.2019). Mit der Einführung der Genehmigungspflicht und im Kontext zu diesem Erlass erscheint der Einsatz von Derivaten insbesondere vor dem Hintergrund der geringen „Haltbarkeitsdauer“ der von den Banken abgegebenen verbindlichen Konditionen für Derivate von zum Teil nur wenigen Stunden nunmehr weitgehend unmöglich. Den Kommunen steht damit ein wesentliches Instrument des Schuldenmanagements bzw. zur Zinssicherung nicht mehr zur Verfügung (vgl. KNSA-Beitrag Nr. 042/2019 vom 21.02.2019)

Unabhängig davon ist es notwendig, Derivatgeschäfte aus der Vergangenheit sorgfältig aufzuarbeiten, zu prüfen, ob tatsächlich ein Verlust eingetreten ist und zu entscheiden, wie damit gegebenenfalls umzugehen ist. Hierfür sollte man den Kommunen und ihren Aufgabenträgern den nötigen Handlungsrahmen belassen. Wünschenswert wäre deshalb zukünftig eine gedämpfte Berichterstattung, die nicht zu Fehlinformationen und Vorverurteilungen führt.

Außerdem erneuern wir unsere gemeinsam mit dem Wasserverbandstag schon im Juni 2019 vorgebrachte Bitte an die Landesregierung und den Landesrechnungshof, nach einem koordiniertem Vorgehen Betroffener und einem engen Schulterschluss mit dem Land Sachsen-Anhalt, um alle Wege der Schuldenminimierung ausloten und nutzen zu können.

KNSA 022/2020 vom 28.01.2020 pa-ru

Nr. 023

Urteile des Oberverwaltungsgerichtes des Saarlandes vom 12.11.2019 zur Anfechtung zweier Kreisumlagebescheide wegen Verletzung des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts

Das Oberverwaltungsgericht des Saarlandes hat mit Urteil vom 12.11.2019 - 2 A 159/18 - in zwei Berufungsverfahren der Gemeinde Überherrn zur Anfechtung der Kreisumlagebescheide 2015 und 2016 wegen Verletzung des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts die Urteile der Vorinstanz aufgehoben, welche dem Landkreis vertiefte Offenlegungspflichten abverlangten. Das Verwaltungsgericht (VG) des Saarlandes hatte mit Urteilen vom 9. April 2018 in den beiden Verfahren der Gemeinde Überherrn gegen den Landkreis Saarlouis der Anfechtungsklage gegen den Kreisumlagebescheid mit der Begründung stattgegeben, dass die Kreisumlagefestsetzung nicht den verfassungsrechtlich gebotenen Pflichten bei der Ermittlung und Festlegung des Kreisumlagesatzes entspreche. So fehle es an einer nachvollziehbaren Abwägung und einer umfassenden Prognoseentscheidung. So stehe der Landkreis in der Pflicht, die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe für seine Entscheidung mitzuteilen und offenzulegen, wie er dabei mit den zur Verletzung ihres Selbstverwaltungsrechts vorgetragenen Einwänden der Gemeinden umgegangen ist. Der Landkreis hatte daraufhin Berufung eingelegt.