

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Statement des

Präsidenten des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt

auf der

Landespressekonferenz am 4. Juni 2010

anlässlich der Vorstellung des

Jahresberichtes 2009

Teil 2

Haushaltsrechnung 2008

Finanzsituation der Kommunen/Überörtliche Kommunalprüfung

Sperrfrist: 04.06.2010 bis 10:00 Uhr

Es gilt das gesprochene Wort.

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Vorstellung des Jahresberichtes 2009, Teil 2, der sich u. a. mit der Haushaltsrechnung für das Jahr 2008 befasst, erfolgt in einer Zeit, in der in der Öffentlichkeit intensiv über Sparzwänge beim Bund, den Ländern und Kommunen diskutiert wird. Auch die Auswirkungen der tiefgreifenden Finanzmarktkrise und die weitere Entwicklung im Euro-Raum nehmen darin einen breiten Platz ein.

Die heutige Pressekonferenz möchte ich dazu nutzen, Ihnen zwei wesentliche Punkte aus dem Bericht des Landesrechnungshofes vorzustellen, die eng mit diesen Themen zusammenhängen.

Darin geht es auch zum einen um die Verschuldung und die finanzpolitische Ausrichtung des Landes. Zum anderen stellt der Landesrechnungshof in einem sehr komplexen und umfassenden Sonderbeitrag Schlussfolgerungen und Empfehlungen im Zusammenhang mit den Auswirkungen der Finanzmarktkrise auf das Land und seine Kommunen dar. Bei dieser Prüfung hat der Landesrechnungshof insbesondere das Handeln der Verwaltung im Hinblick auf die Auswirkungen der Finanzmarktkrise sowie Risiken für den Landeshaushalt und die Sondervermögen des Landes durch veränderte Bedingungen an Geld- und Kapitalmärkten betrachtet.

ab Seite 6

ab Seite 43

Beginnen möchte ich mit einigen Anmerkungen zur Verschuldungssituation des Landes.

1. Verschuldung des Landes

ab Seite 6

Die aktuelle finanzpolitische Lage des Landes ist durchaus schwierig und wird vom Landesrechnungshof kritisch gesehen. Nachdem wir in den Jahren 2007 und 2008 Haushalte ohne Neuverschuldung zu verzeichnen hatten, konnte diese positive Entwicklung im Jahr 2009 und zum Doppelhaushalt 2010/2011 nicht fortgesetzt werden.

Das Haushaltsjahr 2009 wurde zwar ohne Neuverschuldung abgeschlossen. Die dringend notwendige weitere Schaffung von Rücklagen (Steuerschwankungsreserve) sowie Schuldentilgung konnte nicht wie zunächst vorgesehen fortgesetzt werden. Im Gegenteil – das Haushaltsjahr 2009 schloss mit einem Defizit in Höhe von 120,9 Mio. € ab.

Die Ursache für diese Entwicklung ist zum einen in zurückgehenden Steuereinnahmen zu sehen. Zum anderen ist es der Landesregierung nicht gelungen, die Ausgaben aufgrund der zurückgehenden Einnahmen im gleichen Maße zu reduzieren.

Das Defizit 2009 hat der Haushaltsgesetzgeber in den Planungen des Doppelhaushaltes 2010/2011 zwar bereits berücksichtigt und zu seiner Deckung zusätzliche sogenannte globale Minderausgaben ausgebracht. Das sind Einsparungen, die im laufenden Haushaltsvollzug noch benannt und erbracht werden müssen.

Die Fortsetzung der negativen Entwicklung zeigt sich auch darin, dass in diesem und den nächsten Jahren neue Schulden zum Ausgleich des Haushaltes veranschlagt wurden: Im Jahr 2010 in Höhe von 739 Mio. € und im Jahr 2011 zunächst weitere 541 Mio. €. Auch diese Beträge sind mit Risiken behaftet, die sich insbesondere aus den überhöhten globalen Minderausgaben

(258,4 Mio. € - 2010; 243 Mio. € - 2011) sowie der jüngsten Steuerschätzung ergeben.

Der Schuldenstand des Landeshaushaltes steigt mit der Aufnahme der Kredite zum Ende des Jahres 2011 auf voraussichtlich rund 20,9 Mrd. € an.

Seite 9

Beeinflusst durch die weiter rückläufige Bevölkerungsentwicklung im Land Sachsen-Anhalt, steigt die Pro-Kopf-Verschuldung in diesem Zeitraum auf rund 8.800 € an. Das Land nimmt damit bei den Flächenländern, nach dem Saarland, nach wie vor die zweitschlechteste Position bei der Pro-Kopf-Verschuldung ein. Bei der Bewertung ist auch zu berücksichtigen, dass das Land ab 2011 durch die Konsolidierungshilfen (80 Mio. € jährlich) eine bessere Finanzausstattung als die Mehrzahl der anderen Länder hat.

Die Zinszahlungen zur Bedienung der Schulden betragen allein im Jahr 2008 bereits 975 Mio. €. Auch wenn im Jahr 2009 „nur“ 831 Mio. € für fällige Zinsen aufgebracht werden mussten, so beruht das nicht auf tatsächlichen Schuldentilgungen sondern vielmehr auf der Entwicklung der Zinssätze für lang- und mittelfristige Kreditaufnahmen. Sie befanden und befinden sich noch auf einem niedrigen Niveau. Eine dauerhafte Entlastung für den Landeshaushalt in den Folgejahren ist damit aber nicht verbunden und auch nicht zu erwarten – im Gegenteil – es sind zusätzliche Belastungen zu erwarten.

Die außergewöhnlich tiefgreifende Wirtschafts- und Finanzmarktkrise, die daraus resultierenden Steuermindereinnahmen sowie Maßnahmen zur Bewältigung der Krise führen auch dazu, dass sich der finanzpolitische Handlungsdruck weiter verstärkt. Der Landesregierung ist es nicht gelungen, ihre

in den Finanzplanungen und Strategiepapieren angekündigte langfristige Strategie (Konsolidieren, Investieren und Vorsorgen) durch entsprechende Maßnahmen auch langfristig tatsächlich erfolgreich zu untersetzen. Vielmehr ist erkennbar, dass die Jahre 2007 bis 2009 nicht genügend genutzt wurden, um die Konsolidierung des Haushaltes auch auf der Ausgabenseite dauerhaft voranzubringen.

Die Gesamtsituation wird auch in der Entwicklung des sogenannten strukturellen Defizits wiedergespiegelt. Es liegt vor, wenn die laufenden Ausgaben nicht durch laufende Einnahmen gedeckt werden können. Das o. g. strukturelle Defizit des Landes schlägt sich insbesondere darin nieder, dass das Land mehr Zinsausgaben als die meisten anderen Länder für die aufgelaufene Verschuldung leisten muss.

Noch einmal zur Erinnerung:

Für das Haushaltsjahr 2008 hat der Landesrechnungshof aus den vorliegenden Ist-Zahlen ein strukturelles Defizit in Höhe von 414 Mio. € errechnet. Es stieg im Jahr 2009 bereits auf 752 Mio. € an und aus den Planzahlen des Doppelhaushaltes ergibt sich für

2010 ein strukturelles Defizit von rund	1,3 Mrd. €	und für
2011	von rund	1,2 Mrd. €

Alle diese Zahlen machen deutlich, dass weiterhin ein langfristiger Konsolidierungspfad erforderlich ist, um letztlich die mit der im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse (Art. 109 Grundgesetz) beschlossenen Ziele zu erreichen.

Es bedarf aller notwendigen Maßnahmen, um insbesondere bei den konsumtiven Ausgaben zu sparen.

Die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben auf ihrer Konferenz Anfang Mai dieses Jahres die Empfehlung ausgesprochen, im Zusammenhang mit der Ausgestaltung der Schuldenregel, bereits mit der Aufstellung der Haushalte 2011/2012 Handlungskonzepte zur Umsetzung der notwendigen Schritte zu verabschieden.

Der Landesrechnungshof unterstützt daher ausdrücklich die von der Landesregierung aktuell beschlossene Zielstellung, die Schuldenbremse bereits ab dem Jahr 2013 umzusetzen. Positiv daran ist, dass ab diesem Zeitpunkt neue Schulden nur in besonderen Ausnahmesituationen erlaubt sein sollen und in jedem Fall mit einem verbindlichen Tilgungsplan verbunden werden müssen.

Wir haben in unseren Jahresberichten und auch in vielen Haushaltsberatungen wiederholt kritische Hinweise gegeben und u. a. auf den Zusammenhang zwischen Reduzierung der Verschuldung und den hierfür zu realisierenden Einsparungen hingewiesen.

Entscheidend ist, dass die beabsichtigten Zielstellungen auch tatsächlich umgesetzt werden. Daran hat es in der Vergangenheit zu häufig gemangelt. Hierzu sind umsetzbare Vorschläge insbesondere zur Reduzierung der Ausgaben dringend erforderlich. Es ist nicht realistisch, nur über eventuell steigende Steuereinnahmen das strukturelle Defizit zu reduzieren.

Dem Ministerium der Finanzen kommt bei der Umsetzung dieser Zielstellung eine besondere Verantwortung zu.

Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium der Finanzen daher schon im Zusammenhang mit der beabsichtigten Änderung der Landeshaushaltsordnung die Empfehlung gegeben, die Schuldenbremse nicht nur einfachgesetzlich in der Landeshaushaltsordnung zu verankern. Es sollte zeitnah das Ver-

fahren für eine entsprechende Änderung der Landesverfassung eingeleitet werden. Die Verankerung der Schuldenbremse in der Landesverfassung würde zugleich eine höhere Verbindlichkeit der entsprechenden Regelung bedeuten. Die Erfahrung der Vergangenheit und die gewaltige Höhe des strukturellen Defizits zeigen, dass ein hartes Neuverschuldungsverbot notwendig ist. Es müssen höhere Hürden als in der Vergangenheit zur Vermeidung der Umgehung oder Aushöhlung des Verschuldungsverbots geschaffen werden. Mit der Verankerung in der Verfassung könnte dieses Verbot z. B. nicht durch das jeweilige Haushaltsgesetz geändert werden.

2. Schlussfolgerungen und Empfehlungen im Zusammenhang mit den Auswirkungen der Finanzmarktkrise

ab Seite 43

Im Jahr 2009 hat der Landesrechnungshof in einer sehr komplexen Prüfung die „Auswirkungen der Finanzmarktkrise sowie das Handeln der Verwaltung im Hinblick auf diese Auswirkungen“ in verschiedenen Bereichen geprüft.

Die wesentlichen Prüfungsinhalte im Landesbereich waren u. a. die folgenden:

- die Sicherstellung der Bruttokreditaufnahme des Landes (*im Haushaltsjahr 2008 hat das Land rund 5,6 Mrd. € auf dem Geld- und Kapitalmarkt aufgenommen und für erforderliche Tilgungsleistungen, aber auch Geldanlagen eingesetzt, im Jahr 2009 betrug die Bruttokreditaufnahme rund 4 Mrd. €*),

- die Analyse, Bewertung und Steuerung von Risiken des Geld- und Kapitalmarktes, wie z.B. Marktpreisrisiken, Liquiditäts- und Währungsrisiken,
- die Risiken für den Landeshaushalt und für die Sondervermögen des Landes durch die veränderten Bedingungen am Geld- und Kapitalmarkt (Bestand der Sondervermögen zum 31. Dezember 2008 rund 1,1 Mrd. €).¹

Um zu diesen Punkten Aussagen treffen und Empfehlungen geben zu können, haben wir nicht nur die Anlagerichtlinien bzw. Anlagestrategien, einen Renditevergleich, die Bewertung der mit den Geschäftsabschlüssen verbundenen Risiken sowie die Ordnungsmäßigkeit der Mittelzuführungen zu den Sondervermögen betrachtet. Für die Prüfung der vom Ministerium der Finanzen eingesetzten derivativen Finanzinstrumente und strukturierten Produkte hat der Landesrechnungshof einen externen Prüfer – hier eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft – als Gutachter beauftragt.

Die Möglichkeit zur Nutzung von Derivaten beruht auf einer Ermächtigung im Haushaltsgesetz, die der Zinsoptimierung dienen soll.

Des Weiteren hat der Landesrechnungshof in einigen Kommunen das Handeln der verantwortlichen Verwaltungen im Zusammenhang mit den Auswirkungen der Finanzmarktkrise betrachtet. Schwerpunkte waren auch hier das

ab Seite 93

¹ • Die Sondervermögen (Pensionsfonds, Versorgungsrücklage, Altlastensanierung, Schwerbehindertenausgleichsabgabe, Grundstock) sind rechtlich unselbstständige, abgesonderte Teile des Landesvermögens, die zur Erfüllung ganz konkreter Landesaufgaben bestimmt sind, wie z. B. die Sicherung der Altersvorsorge der Versorgungsempfänger des Landes durch den Pensionsfonds.

Schuldenmanagement sowie die eingesetzten derivativen Finanzinstrumente, die dort allerdings nur in Einzelfällen zur Anwendung kamen.

Lassen Sie mich nun einige ausgewählte, aber wesentliche Prüfungsergebnisse näher vorstellen.

Einzelfeststellung:

1. Abschluss komplexer Optimierungsderivate ohne Quantifizierung der Risiken durch das Ministerium der Finanzen

Sachverhalt

ab Seite 54

Zum Stichtag 31. Dezember 2008 hatte das Land 69 Optimierungsderivate mit einem Gesamtnominalvolumen von 2,28 Mrd. € im Bestand. Das Portfolio der Optimierungsderivate setzte sich zusammen aus Standardzinsderivaten, Zinsderivaten mit mathematisch anspruchsvollen Bewertungsmodellen und komplexen Derivaten.

Der Anteil der komplexen Derivate umfasst 36 von 69 Geschäften und stellt mit rund 42 Prozent des Nominalvolumens etwas weniger als die Hälfte des Optimierungsportfolios dar. Ein Großteil der komplexen Derivate (21 von 36 Geschäften) ist derart kompliziert ausgestaltet, dass selbst der vom Landesrechnungshof beauftragte Gutachter diese nicht bewerten konnte. Nach Auffassung des Gutachters entspricht der vom Land gewählte Umfang an anspruchsvollen und komplexen Derivaten nicht dem Marktstandard.

Das Ministerium der Finanzen selbst ist aufgrund der Komplexität der abgeschlossenen Optimierungsderivate mit der im Ministerium vorhandenen organisatorischen und systemtechnischen Ausstattung nicht in der Lage, die Risiken der Optimierungsderivate auf täglicher Basis zu bewerten. Das Land hat Optimierungsderivate im Bestand, bei denen das Ministerium der Finanzen keine eigene Risikosteuerung und -begrenzung vornehmen kann.

Wertung

Eine angemessene Bewertung der Optimierungsderivate sowie die Steuerung und Begrenzung der Risiken aus den Derivaten müssen nach Auffassung des Landesrechnungshofes die Voraussetzungen für die Geschäftsabschlüsse sein. Diese Voraussetzungen sind gegenwärtig im Ministerium der Finanzen nicht erfüllt.

Schlussfolgerungen

Wenn es der Wille des Landes ist, Marktchancen mit Optimierungsderivaten zu nutzen, dann ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes ein adäquater regulatorischer und organisatorischer Rahmen für das Ministerium der Finanzen erforderlich, der derzeit nicht vorhanden ist.

Dazu zählt u. a. auch die Einführung eines IT-gestützten Finanz-Management-Systems. Damit könnte die Überwachung der Risiken unabhängig von den Banken vorgenommen werden.

Wir halten es für erforderlich, dass das Land nur solche Optimierungsderivate abschließt, bei denen die Quantifizierung sämtlicher Risiken möglich ist. Komplexe Produkte, bei denen das Ministerium der Finanzen die Risiken nicht quantifizieren kann, sind künftig auszuschließen.

Einzelfeststellung:

2. Wirtschaftlichkeit der Optimierungsderivate

Sachverhalt

Die Entwicklung der Optimierungsgeschäfte kann als wirtschaftlich angesehen werden, wenn bei kameralistischer Betrachtungsweise Einnahmenüberschüsse – also in erster Linie Zinsüberschüsse – erzielt werden. Bei betriebswirtschaftlicher Betrachtungsweise muss die Summe der innerhalb eines Jahres eingetretenen Marktwertveränderungen und der Zinserträge/Zinsaufwendungen positiv sein.

Seite 55

Der Einsatz der Optimierungsderivate war im Jahr 2008 unter kameralistischen Gesichtspunkten zwar wirtschaftlich (Einnahmeüberschuss von 18,5 Mio. €). Dies lässt keine Aussage über die Wirtschaftlichkeit von Optimierungsgeschäften bei Betrachtung der gesamten Laufzeit zu, da sich die aus kameralistischer Sichtweise relevanten Zahlungsströme immer nur auf das jeweilige Haushaltsjahr beziehen. Die mit den Optimierungsgeschäften eingegangenen Risiken entfalten ihre Wirkung hingegen über die gesamte Restlaufzeit der jeweiligen Derivatevereinbarung.

Die vorhandenen Optimierungsderivate haben eine Restlaufzeit von bis zu 36 Jahren (letzte Fälligkeit am 30. März 2045) und eine durchschnittliche Restlaufzeit von 12 Jahren.

Der Marktwert aller Optimierungsderivate ist im Jahr 2008 gegenüber dem 31. Dezember 2007 um 82,3 Mio. € gesunken. Rechnet man den erzielten Zinsüberschuss periodengerecht dagegen, verbleibt bei betriebswirtschaftli-

cher Betrachtungsweise Ende 2008 ein zusätzlicher Aufwand von 75,4 Mio. €

Der negative Marktwert der Optimierungsderivate betrug zum Jahresende 2008 in Summe sogar 128,9 Mio. €. Diesen Betrag hätte das Land zahlen müssen, falls es die Derivate zum 31. Dezember 2008 aufgelöst hätte.

Seite 55

Wertung

Bei einer auf Marktwerten basierenden Berechnung war der Einsatz der Optimierungsderivate im Jahr 2008 demzufolge unwirtschaftlich.

Falls sich die Bewertungsparameter nicht gravierend verbessern, führt dies in der Zukunft zu zusätzlichen Ausgaben für den Landeshaushalt.

Schlussfolgerungen

Aufgrund des absolut gesehen erheblichen negativen Marktwerts besteht nach Ansicht des Landesrechnungshofes eine beträchtliche Unsicherheit, ob überhaupt eine positive Entwicklung eintritt.

Wenn man Derivate einsetzt, dann wird die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit nach Auffassung des Landesrechnungshofes künftig auch an der betriebswirtschaftlichen Betrachtung zu orientieren sein.

Nach Meinung des Ministeriums der Finanzen ist erst nach Ablauf der Gesamtlaufzeit unter Berücksichtigung sämtlicher geleisteter und erhaltener Zinszahlungen (Zahlungsströme) final feststellbar, ob ein Geschäft wirtschaftlich war.

Der Landesrechnungshof widerspricht der Ansicht des Ministeriums der Finanzen. Würde man der Argumentation des Ministeriums der Finanzen fol-

gen, so könnte die Wirtschaftlichkeit des Optimierungsportfolios des Jahres 2008 erst im Jahr 2045 (letzte Fälligkeit am 30. März 2045) beurteilt werden. Von Geschäften, die man in ihrem wirtschaftlichen Ergebnis erst später oder gar nicht beurteilen kann, sollte man ganz die Finger lassen.

Einzelfeststellung:

3. Abschluss von Optimierungsderivaten auf dem Höhepunkt der Finanzmarktkrise

Sachverhalt

Während des Höhepunkts der Finanzmarktkrise nach der Insolvenz von Lehman Brothers am 15. September 2008 wurden vom Ministerium der Finanzen noch sechs komplexe Optimierungsderivate mit einem Volumen von insgesamt 179 Mio. € abgeschlossen.

Für die in diesem Zeitraum neu abgeschlossenen Optimierungsderivate ergibt sich zum 31. Dezember 2008 eine Verschlechterung des Marktwertes um 8,9 Mio. €.

Bemerkenswert ist, dass zwei Swaps mit einem Nominalvolumen von insgesamt 50 Mio. €, die erst am 9. und 10. Oktober 2008 abgeschlossen wurden, bereits am 15. und 17. Oktober 2008 verändert wurden.

Das Ministerium der Finanzen erklärte hierzu, dass der überwiegende Anteil dieser Optimierungsderivate unter Ausnutzung von Marktverwerfungen im Rahmen der Finanzmarktkrise abgeschlossen worden sei.

Wertung

Für den Landesrechnungshof ist es nicht nachvollziehbar und besonders kritikwürdig, dass zum Höhepunkt der Krise noch Optimierungsderivate abgeschlossen wurden. Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass Derivate, bei denen der Marktwert innerhalb einer Woche um bis zu 10 v. H. des

Nominalwertes schwanken kann und die somit ein hohes Risikopotenzial aufweisen, zur Optimierung der Zinszahlungen des Landes nicht geeignet sind.

Schlussfolgerungen

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass insbesondere diejenigen Derivate, mit denen die Marktverwerfungen ausgenutzt werden sollten, einen hohen spekulativen Charakter und somit ein hohes Risikopotenzial aufweisen. Solche Geschäfte sind nach Meinung des Landesrechnungshofes beim Einsatz öffentlicher Gelder zu unterlassen.

Einzelfeststellung:

4. Organisatorische Schwachstellen

Sachverhalt

Der Jahresbericht enthält im Zusammenhang mit dem Thema Derivate zahlreiche gravierende Prüfungsfeststellungen zu organisatorischen Schwachstellen und Risiken in der Aufbau- und Ablauforganisation des Ministeriums der Finanzen. Die Schwachstellen und Risiken betreffen sowohl die Risikotragfähigkeit und die anzuwendende Risikostrategie, Regelungen in der Dienstanweisung, das interne Kontrollsystem, die Marktgerechtigkeit und Aufbewahrung von Unterlagen, die Kontroll- und Überwachungsdokumente, personelle Ressourcen, die technisch-organisatorischen Ressourcen, Aktivitäten auf neuen Märkten oder in neuen Produkten und die Risikoanalyse- und Controllingprozesse.

Der Gutachter hat besonders kritisch darauf hingewiesen, dass der Informationsfluss innerhalb des Ministeriums der Finanzen derzeit nur eingeschränkt gewährleistet ist, da die Stelle des zuständigen Abteilungsleiters seit Februar 2009 nicht besetzt ist.

Wertung

Die Anzahl der dargestellten Schwachstellen und die Schwere der Mängel im Ministerium der Finanzen sind inakzeptabel und begründen nach Einschätzung des Landesrechnungshofes unmittelbaren Handlungsbedarf. Aus den Prüfungsergebnissen leiten wir entsprechende Empfehlungen sowohl an den Gesetzgeber als auch an die Verwaltung ab.

Schlussfolgerungen

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist für den Einsatz von Derivaten ein adäquater regulatorischer und organisatorischer Rahmen für das Ministerium der Finanzen erforderlich. Derzeit ist dieser nicht vorhanden. Wir halten es für dringend notwendig, dass das Ministerium der Finanzen die Verordnungen und Dienstanweisungen entsprechend den Empfehlungen im Jahresbericht anpasst, sofern überhaupt diese Geschäfte weiterhin betrieben werden sollen.

Einzelfeststellung:

5. Nichtanlage von Mitteln bei den Sondervermögen

Sachverhalt

Sowohl für die Versorgungsrücklage als auch den Pensionsfonds hat der Landesrechnungshof Zeiträume festgestellt, in denen das Ministerium der Finanzen Beträge in erheblicher Größenordnung (bis zu 125 Mio. €) zeitweilig nicht angelegt hatte. Somit sind den Sondervermögen Zinserträge entgangen.

Seite 80

Der Versorgungsrücklage entging zwischen Mai 2002 und Oktober 2006 rechnerisch ein Zinsertrag für insgesamt 481 Tagen mit einer Gesamthöhe von rund 35.000 €. Seit das Sondervermögen ab 2007 durch die Deutsche Bundesbank verwaltet wird, gibt es keine zinsfreien Zeiträume mehr.

Beim Pensionsfonds ist durch die Nichtanlage von Mitteln in den Jahren 2007 und 2008 (insgesamt rund 2 Monate) rechnerisch – unter Zugrundelegung des jeweiligen Zinssatzes für Termingeldanlagen – ein Zinsminderertrag von insgesamt rund 382.000 € entstanden.

Wertung

Der Landesrechnungshof sieht die Ursache in organisatorischen Mängeln im Verwaltungshandeln, wie z. B. unzureichenden Abstimmungen zwischen den beteiligten verschiedenen Referaten und Abteilungen im Ministerium der Finanzen.

Schlussfolgerungen

Durch die Nichtanlage sind finanzielle Nachteile für die Versorgungsrücklage als auch für den Pensionsfonds entstanden, die ab dem Jahr 2016 bzw. 2017 zulasten des Landeshaushaltes mit Haushaltsmitteln zu finanzieren sind. Ab diesem Zeitpunkt sind die ersten Zahlungen aus dem Pensionsfonds für die Versorgungsleistungen der Beamten vorgesehen.

Einzelfeststellung:

6. Anlagedauer beim Pensionsfonds

Sachverhalt

Abhängig vom Zweck des jeweiligen Sondervermögens hat das Ministerium der Finanzen die noch nicht benötigten Geldmittel jeweils so anzulegen, dass die für die Erfüllung der Aufgaben notwendigen Mittel zum erforderlichen Zeitpunkt gesichert sind.

Obwohl das Pensionsfondsgesetz erstmalige Entnahmen erst ab dem 1. Januar 2016 vorsieht, hat das Ministerium der Finanzen eine ausschließliche Kapitalanlage in Termingeldern für die Dauer von drei bzw. sechs Monaten vorgenommen.

Wertung

Damit hat das Ministerium der Finanzen den sich aus dem Gesetz ergebenden langfristigen Anlagehorizont nicht beachtet. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind mit solchen Anlagen jedoch in der Regel deutlich höhere Renditen zu erzielen.

Durch die kurzfristige Anlagestrategie des Ministeriums der Finanzen sind gegenüber einer langfristigen Anlage in den betrachteten sieben Anlagezeiträumen zwischen dem 1. März 2007 und 22. Dezember 2009

- in vier Zeiträumen rechnerische „Zinsmehrerträge“ und
- in drei Zeiträumen rechnerisch entgangene Zinserträge entstanden.

Die größte Differenz bestand dabei für den Zeitraum vom 22. Juni bis 22. Dezember 2009 bei einer Anlage von 149,2 Mio. € mit einem entgange-

nen Zinsertrag in Höhe von rund 1,64 Mio. €. Die Differenz zur langfristigen Vergleichsrendite betrug 2,16 Prozentpunkte.

Schlussfolgerungen

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig – im Hinblick auf den im Gesetz vorgesehenen Zeitpunkt der ersten Entnahme ab dem 1. Januar 2016 – bei der Anlageentscheidung folgende Aspekte zu beachten:

- den Grundsatz der höchstmöglichen Sicherheit,
- die regelmäßig zu überprüfende Zielrendite und
- den Zeitpunkt der Entnahme.

Daraus folgt nach Auffassung des Landesrechnungshofes, dass beim Pensionsfonds der größte Teil des Gesamtvermögens langfristig angelegt werden kann. Damit würde auch dem Wirtschaftlichkeitsgebot entsprochen, da langfristige Anlagen in der Regel deutlich höhere Erträge erzielen.

Gesamtfazit und Bewertung

Der Landesrechnungshof hat dargelegt, dass im Hinblick auf das Wirtschaftlichkeitsgebot beim Umgang mit öffentlichen Mitteln unter Beachtung des jeweiligen Zweckes die höchstmögliche Sicherheit anzustreben ist. Insofern ist zunächst grundsätzlich die Frage nach der Anwendbarkeit von bestimmten Finanzmarktinstrumenten (z. B. Derivaten) zu klären. Sofern es der Wille des Landes ist, diese Instrumente in limitiertem Umfang zur Zinsoptimierung zu nutzen, sind nach Auffassung des Landesrechnungshofes die im Jahresbericht dargestellten Empfehlungen an den Gesetzgeber, die Verwaltung sowie die oberste Kommunalaufsichtsbehörde zu beachten.

ab Seite 101

Der Landesrechnungshof bewertet die derzeitige Handhabung der verschiedenen Finanzinstrumente und die dafür vorgegebenen Rahmenbedingungen sowohl bei den derivativen Finanzinstrumenten als auch bei den Sondervermögen als äußerst kritisch und sieht einen unmittelbaren Handlungsbedarf.

Generell gilt im Hinblick auf das Wirtschaftlichkeitsgebot beim Umgang mit öffentlichen Mitteln unter Beachtung des jeweiligen Zweckes, dass die größtmögliche Sicherheit anzustreben ist. Dieser Grundsatz ergibt sich aus der Gemeinwohlorientiertheit der öffentlichen Verwaltung. Dies erfordert, dass bei Kapitalanlagen öffentlicher Gelder dem Sicherheitsaspekt Vorrang gegenüber möglichen Renditeerwartungen gegeben wird. Der Landesrechnungshof hält deshalb an seiner Forderung fest, dass bei der Kapitalanlage auf risikoträchtige Bestandteile wie Aktien und Fremdwährungsanleihen auch zukünftig verzichtet werden sollte.

Seite 79

Daneben kommt einem funktionierenden Controlling für die Planung, Kontrolle und Steuerung von Geschäftsprozessen sowie der Informationsversorgung der Entscheidungsträger eine wichtige Rolle zu.

Controlling

Ein angemessenes Controlling setzt voraus, dass die Risiken im Ministerium der Finanzen überwacht werden können. Hierfür fehlen dem Kreditreferat die personellen und systemischen Kapazitäten (Finanz-Management-System). Das Land verlässt sich daher bei der Überwachung des Portfolios zu einem Großteil auf die Betreuung durch die Banken. Damit ist das Ministerium der Finanzen größtenteils von den Einschätzungen der Bankpartner abhängig.

Das Controlling des Landes ist angesichts des benannten Geschäftsumfangs inakzeptabel und begründet unmittelbaren Handlungsbedarf.

Aufgrund des Volumens an Krediten, der hohen Anzahl und des Komplexitätsgrades der Derivate sind für die Leitungsebene im Ministerium der Finanzen und politischen Entscheidungsträger im Landtag umfassende Informationen erforderlich, um zum einen für mehr Transparenz und zum anderen für mehr Sicherheit in der Entscheidungsfindung zu sorgen.

Der Landesrechnungshof hält die Einrichtung einer prozessbegleitenden, vom Kreditmanagement unabhängigen Controllingeinheit deshalb für zweckmäßig.

Das Ministerium der Finanzen hat in seiner Stellungnahme zum Jahresbericht unseren Feststellungen im Wesentlichen zugestimmt und sieht ebenfalls den notwendigen Handlungsbedarf. Es wird nun darauf ankommen, diese Empfehlungen auch tatsächlich umzusetzen.

ab Seite 66

Seite 44

Das Ministerium der Finanzen beabsichtigt, einen Großteil der Anregungen und Empfehlungen kurz- und mittelfristig umzusetzen. Erste Maßnahmen zur Verbesserung wurden bereits vollzogen (*Einrichtung einer Projektarbeitsgruppe zur Erstellung eines Risikotragfähigkeitsberichtes, im Doppelhaushalt 2010/2011 sind Mittel für die Anschaffung einer geeigneten Software zur Unterstützung des Risikomanagements eingeplant*). Damit wurde eine Grundlage für ein verbessertes Derivatemanagement geschaffen. Wir halten es jedoch für unverzichtbar, auch für alle übrigen aufgezeigten Schwachstellen und Risiken zeitnah die notwendigen Maßnahmen einzuleiten.

Seite 70

Ich habe mich bei den Beispielen auf die Landesebene beschränkt.

Der vorliegende Bericht befasst sich mit einer Vielzahl weiterer verschiedenster Themen, aus deren Prüfung wir zahlreiche Wertungen, Empfehlungen und Kritiken abgeleitet haben. Besonders verweise ich auf den Teil V. des Berichtes, der sich mit der Finanzlage der Kommunen und den Ergebnissen der überörtlichen Kommunalprüfung befasst.

ab Seite 107

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!