

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt



Bericht
über die überörtliche Prüfung
mit dem Schwerpunkt:

**„Derivatgeschäfte und deren Auswirkungen auf die
Haushalts- und Wirtschaftsführung
von Kommunen und Zweckverbänden“**

Teil 2

Feststellungen unter Würdigung der Ergebnisse
der örtlichen Erhebungen
in ausgewählten Kommunen und Zweckverbänden

Dessau-Roßlau, 25. Oktober 2019
Az.: 41-04314/ 150(Derivate)17

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung der wichtigsten Prüfungsergebnisse.....	3
1. Einleitung.....	4
1.1 Prüfungsverlauf und Prüfungsziel.....	4
1.2 Derivate auf kommunaler Ebene.....	6
2. Allgemeine Ergebnisse der örtlichen Erhebungen.....	7
2.1 Unzureichende Strukturen und Dokumentationen.....	7
2.2 Anzahl der abgeschlossenen Derivatgeschäfte.....	9
2.3 Höhe der mit Derivaten belegten Grundgeschäfte.....	9
2.4 Mit negativen Marktwerten beendete Derivatgeschäfte.....	11
3. Konkrete Feststellungen in den Städten einschließlich Eigenbetriebe.....	12
3.1 Einpreisung von negativen Marktwerten.....	12
3.2 Beendigung eines Derivatgeschäftes mit Ausgleichszahlungen.....	15
3.3 Beratungsverträge zur Handhabung von Derivaten.....	16
3.4 Eigenbetriebe und die Nutzung von Derivaten.....	19
4. Konkrete Feststellungen in Zweckverbänden.....	21
4.1 Unzulässige spekulative Derivatgeschäfte.....	21
4.1.1 Spekulative Derivatgeschäfte im engeren Sinne.....	23
4.1.2 Grundgeschäftslose Derivatgeschäfte.....	25
4.1.3 Portfolioswaps.....	26
4.2 „Spekulatives Geschäftsgebaren“.....	28
4.2.1 Einpreisung von negativen Marktwerten.....	29
4.2.2 Beendigung von Derivaten gegen Ausgleichszahlungen.....	30
4.3 Zusätzliche Prüfungserkenntnisse.....	35
4.3.1 Derivatgeschäfte und „Roll-over-Kredite“.....	35
4.3.2 „Teilentschuldung“ von Zweckverbänden und Derivatgeschäfte.....	37
5. Derivatgeschäfte der Beteiligungsgesellschaften.....	39
Schlussfolgerungen.....	44

Zusammenfassung der wichtigsten Prüfungsergebnisse

Die Ergebnisse der durchgeführten Prüfung des Landesrechnungshofes haben gezeigt:

- Dass Kommunen und Zweckverbände in Sachsen-Anhalt derivative Finanzierungsinstrumente in zuvor nicht abschätzbaren beträchtlichen Größenordnungen einsetzten.
- Dass Insbesondere die Bereitschaft von Zweckverbänden der Trinkwasserversorgung und Abwasserbeseitigung in der Vergangenheit groß war, spekulative Derivatgeschäfte abzuschließen. Die dabei häufig praktizierte Einpreisung von „negativen Marktwerten“ (Verlusten) im Rahmen von vorzeitigen Beendigungen oder „Umstrukturierungen“ von Derivatgeschäften führt, durch Laufzeiten von bis zu 40 Jahren, zu unkalkulierbaren finanziellen Risiken. Einige betroffene Verbände haben damit jegliche Einflussmöglichkeit auf ihren mit Derivatgeschäften verbundenen Darlehensbestand verloren.
- Dass einige Kommunen durch spekulatives Geschäftsgebaren, sogar Verluste mit zulässigen Derivaten verbuchen mussten.
- Dass die Prozesse hinsichtlich des Abschlusses und der Durchführung von Derivatgeschäften, das entsprechende Berichtswesen und die Dokumentation nicht den kommunalrechtlichen Vorgaben genügten. Insbesondere bei den Zweckverbänden wurde die jeweilige Verfahrensweise von einzelnen Personen informell bestimmt und durchgeführt.

1. Einleitung

Der Landesrechnungshof führte im Zeitraum Oktober 2017 bis Mai 2018 eine überörtliche Prüfung nach § 137 Abs. 1 Satz 2 KVG LSA als Querschnittsprüfung aller in seinen Zuständigkeitsbereich fallenden Kommunen und Zweckverbände der Trinkwasserversorgung und Abwasserbeseitigung durch. Schwerpunkt dieser Prüfung waren Derivatgeschäfte und die daraus resultierenden Folgen für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kommunen und Zweckverbände. Auch Derivatgeschäfte kommunaler Beteiligungsgesellschaften wurden in die Prüfung mit einbezogen. Der vorliegende Bericht ist der zweite Auswertungsteil der im o. g. Zeitraum durchgeführten Prüfung. Im ersten Teil vom 26. Juni 2018 wurden die quantitativen Daten der softwaregestützten Erhebung ausgewertet. Der vorliegende zweite Teil plausibilisiert (qualifiziert) die Ergebnisse des ersten Teils.

1.1 Prüfungsverlauf und Prüfungsziel

Die Prüfung erfolgte in zwei Teilen. Im ersten Prüfungsabschnitt wurde im Rahmen einer softwaregestützten Erhebung ein Überblick zur grundsätzlichen Situation derivativer Geschäfte erarbeitet. Die diesbezüglichen Ergebnisse wurden mit Bericht über die überörtliche Prüfung mit dem Schwerpunkt „Derivatgeschäfte und deren Auswirkungen auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung von Kommunen und Zweckverbänden“ - Teil 1: „Softwaregestützte Erhebung und Auswertung grundsätzlicher Daten“ vom 26.06.2018 mitgeteilt.

Im zweiten Schritt wurden einzelne Kommunen und Zweckverbände ausgewählt. Dabei wurden alle Kommunen und Zweckverbände¹ einbezogen, die bei der softwaregestützten Erhebung angaben, dass sie selbst oder ihre Beteiligungsgesellschaften/Eigenbetriebe Derivatgeschäfte durchführten.

¹ 3 Landkreise, 12 Städte und 25 Zweckverbände

Die weitere Auswahl wurde nach folgenden Kriterien vorgenommen:

- a) Städte und Zweckverbände, die zu einzelnen Fragen der Erhebung keine oder unvollständige Angaben machten.
- b) Städte und Zweckverbände, die nach eigenen Angaben Derivatgeschäfte mit negativen Marktwerten beendeten.
- c) Städte und Zweckverbände, die Derivatgeschäfte in großer Anzahl abschlossen bzw. Grundgeschäfte mit hohen Beträgen absicherten.

Des Weiteren, wurden die folgenden zwei Sonderfälle berücksichtigt:

1. Der Zweckverband ZV8 war sowohl im Kriterium b) als auch im Kriterium c) besonders auffällig. Deshalb wurde entschieden, in diesem Verband im Jahr 2018 eine gesonderte Tiefenprüfung durchzuführen.
2. Die Derivatgeschäfte der Stadt S7 wurden bereits vor einigen Jahren geprüft und nicht beanstandet.

Nach erfolgreichem Auswahlverfahren wurden von Februar bis Mai 2018 ergänzende örtliche Erhebungen in folgenden Städten und Zweckverbänden durchgeführt:

	Stadt	Zweckverband
1.	S1	ZV1
2.	S2	ZV7
3.	S3	ZV9
4.	S4	ZV14
5.	S5	ZV5
6.	S6	ZV10
7.	S9	ZV3
8.	S10	ZV12
9.	S11	

Ziel der örtlichen Erhebungen war die Plausibilisierung der Ergebnisse der softwaregestützten Erhebung. Hierbei waren insbesondere folgende Fragestellungen relevant:

- Art, Anzahl und Umfang der Derivatgeschäfte
- Beachtung von Landesregelungen und Dienstanweisungen der Kommunen und Zweckverbände bei der Durchführung von Derivatgeschäften
- Feststellung der Auswirkungen der Derivatgeschäfte auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung der jeweiligen Kommunen/ des jeweiligen Verbandes.

1.2 Derivate auf kommunaler Ebene

„Derivate sind Finanzinstrumente, deren Preise sich nach den Kursschwankungen oder den Preiserwartungen anderer Investments richten. Sie lassen sie sich sowohl zur Absicherung gegen Wertverluste als auch zur Spekulation auf Kursgewinne verwenden.“² Auf kommunaler Ebene kamen dabei insbesondere derivative Finanzinstrumente in Form von Zinsderivaten oder sog. Swap-Verträgen (Zins austauschgeschäften) zum Einsatz.³ Die Kommunen und Zweckverbände tätigten diese Finanzgeschäfte, um während sog. „Hochzinsphasen“ bei einem bereits noch laufenden Kredit, Einfluss auf die Höhe der zukünftigen Zinszahlungen (Zinsänderungsrisiken) zu nehmen.

Die grundsätzliche Berechtigung von Kommunen, derivative Finanzinstrumente einzusetzen, beruht auf ihrer Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 GG und Art. 87 LV LSA. Sie haben dabei jedoch die haushaltsrechtlichen Vorgaben zu beachten.⁴ Der Einsatz von Derivaten im kommunalen Bereich findet daher seine Grenze im Spekulationsverbot. Danach ist es den Kommunen untersagt, unkalkulierbare Risiken bei der Verwaltung kommunalen Vermögens einzugehen.⁵

In Würdigung des o. g. Landesrechnungshofberichtes vom 26.06.2018 wurden bereits landesrechtliche Regelungen zum Umgang mit Derivaten auf kommunaler Ebene erlassen:

- Gesetzlich verankertes Spekulationsverbot (§ 98 Abs. 2 S. 2 KVG LSA),
- Genehmigungsvorbehalt für Derivatgeschäfte oder vergleichbare Finanzgeschäfte (§ 108 Abs. 5 KVG LSA) und
- Erlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 28.02.2019 – 32-10245 „Kriterien zur Beurteilung genehmigungspflichtiger Derivatgeschäfte“ (MBL LSA 2019, S. 163 ff.).

² Definition aus: <http://boersenlexikon.faz.net/derivate.htm>; Stand 18.07.2017.

³ Vgl. <http://dasWirtschaftslexikon.com>; Stand 16.05.2018.

⁴ Diese Vorschriften gelten gem. § 2 Abs. 4 GKG-LSA auch für Zweckverbände.

⁵ Vgl. auch Ausführungen des MI in der Kleinen Anfrage vom 15.07.2017 (Drucksache 7/1545).

2. Allgemeine Ergebnisse der örtlichen Erhebungen

Im Rahmen der softwaregestützten- und der örtlichen Erhebung wurden insbesondere Daten zu den folgenden Themenbereichen erhoben:

- Organisationsstrukturen für den Derivateeinsatz;
- Anzahl der abgeschlossenen Derivatgeschäfte;
- Höhe der mit Derivaten belegten Grundgeschäfte und
- Negative Marktwerte beendeter Derivatgeschäfte.

Die Ergebnisse der örtlichen Erhebung bestätigen die im Rahmen der softwaregestützten Erhebung festgestellten Mängel und deckten weitere Mängel im Umgang mit Derivaten auf. Die Zweckverbände und Kommunen setzten in der Vergangenheit, ohne entsprechende organisatorische Voraussetzungen zu besitzen und ohne Expertise vorzuhalten, häufig derivative Finanzinstrumente ein.

2.1 Unzureichende Strukturen und Dokumentationen

Grundsätzlich hatten die Kommunen und Zweckverbände die Möglichkeit, den Umgang mit Derivategeschäften in einer Dienstanweisung zu regeln. Bereits im sogenannten Derivaterlass 1999 gab das MI LSA grundsätzliche Inhalte einer solchen innerdienstlichen Regelung vor. Weiterhin übersandte das Landesverwaltungsamt mit der Rundverfügung Nr. 26/07 eine entsprechende Musterdienstanweisung.

In den geprüften Städten und Zweckverbänden wurden nur in wenigen Fällen Dienstanweisungen zur Regelung des Abschlusses und der Durchführung von Derivatgeschäften erlassen. Zudem trat die Mehrheit der erlassenen Dienstanweisungen erst in Kraft, nachdem die jeweilige Stadt/der jeweilige Verband bereits Derivatgeschäfte abgeschlossen hatte. Die folgende Tabelle verdeutlicht diesen Sachverhalt:

Stadt/ Zweckver- band	Grundsatzbeschluss Stadtrat/ Ver- bandsversammlung zu Derivatgeschäften		Dienstanweisung Derivate	
	Softwaregest. Erhebung	Örtliche Erhebung	Softwaregest. Erhebung	Örtliche Erhebung
S1	Nein	07.03.2012	20.03.2012	Nein
S2 (Bet.)	Ja	nicht zur Verfü- gung gestellt	01.10.2003	nicht zur Verfügung gestellt
S3 (Bet.)	Nein	Nein	26.06.2013	26.06.2013
S4	14.12.2005	18.12.2002 und weitere	30.06.2006	Juni 2006
S5	07.10.1999/ 10.02.2000	07.10.1999/ 10.02.2000 und weitere	Nein	Nein
S6	nein	nein	nein	Nein
S9 (Bet.)	nein	nein	nein	Nein
S10	Keine Angabe	26.06.2003	Nein	Nein
S11	29.06.2011	25.11.1998	Nein	Entwurf 06.10.2017
ZV1	19.01.2005	19.01.2005	19.01.2005	Nein
ZV7	30.05.2007	31.05.2007	01.04.2008	01.04.2008
ZV9	22.02.2005	Diverse	Nein	Nein
ZV14	14.09.2005	14.09.2005	01.02.2010	01.02.2010
ZV5	20.03.2006	30.03.2006	01.01.2011	01.01.2011
ZV10	Nein	Nein	Nein	nur in WPB zitiert, nicht vorgelegt
ZV3	Nein	Nein	07.03.2013	07.03.2013
ZV12	Nein	Nein	Nein	Nein

Bei den örtlichen Erhebungen wurde weiterhin festgestellt, dass - wenn Dienstanweisungen existierten - die für die Umsetzung der jeweiligen Dienstanweisung zuständigen Bediensteten bzw. Führungskräfte, die damit verbundenen Aufgaben (inkl. Kontrollen) überwiegend nicht dokumentierten. Häufig kannten sie ihre aus dieser Dienstanweisung resultierenden Aufgaben nicht.

Die vorgefundenen Dokumentationen über abgeschlossene Derivatgeschäfte waren i. d. R. ebenfalls unzureichend. Sie ließen mehrheitlich die Darstellung der mit dem Derivateinsatz angestrebten Einschätzungen und Ziele der Kommune/des Zweckverbandes vermissen. Somit war eine Beurteilung, zu welchem Zweck die Derivate eingesetzt und inwieweit mit deren Einsatz zum Zeitpunkt des Abschlusses wirtschaftlich gehandelt wurde, regelmäßig nicht möglich. Dies wirkte sich auch auf das Berichtswesen aus. Dieses stellte sich auf Seiten der Städte und Zweckverbände als unregelmäßig, unstrukturiert (fehlende Vorgaben) und konzeptlos dar. Da die Entscheidungen für einen Derivateinsatz, vor allem in den Zweckverbänden, oft von einer einzelnen Führungskraft getroffen wurden, verzichteten diese weitgehend auf ein Berichtswesen. Meist übernahmen die Banken im Rahmen von Beratungsgesprächen diese Funktion. Diese Gespräche folgten allerdings anderen Erfordernissen, als das für ein wirksames Berichtswesen der Städte und Zweckverbände erforderlich gewesen wäre.

2.2 Anzahl der abgeschlossenen Derivatgeschäfte

Die örtlichen Erhebungen ergaben gravierende Abweichungen bei der Anzahl der abgeschlossenen Derivatgeschäfte, wie die folgende Tabelle zeigt:

	Anzahl Derivate (softwarebasierte Erhebung)	Anzahl Derivate (Örtliche Erhebung)
S1	7	4
S4	12	17
S5	2	2
S6	1	6
S10	3	3
S11	2	2
ZV1	12	17
ZV7	5	10
ZV9	2	3
ZV14	7	10
ZV5	2	2
ZV10	2	12
ZV3	1	89
ZV12	8	8

Lediglich in einem Fall war die erhobene Anzahl nach unten zu korrigieren.⁶ Bei fünf Stichproben konnte die im Rahmen der softwaregestützten Erhebung ermittelte Zahl bestätigt werden.⁷ In acht weiteren Fällen wurde eine – teilweise erhebliche – Erhöhung gegenüber der ursprünglich ermittelten Zahlenbasis festgestellt.⁸ Gravierende Abweichungen ergaben sich insbesondere bei den Angaben der Wasser- und Abwasserzweckverbände. Ursächlich hierfür waren nach Auffassung des Landesrechnungshofes unterschiedliche Zählweisen insbesondere bei sog. „Doppelswaps“⁹ und „restrukturierten“ Portfolioswaps sowie die teilweise – insbesondere in Zweckverbänden – mangelnde Übersicht bzw. fehlende Dokumentation zu abgeschlossenen Derivatgeschäften.

2.3 Höhe der mit Derivaten belegten Grundgeschäfte

Um das Ausmaß der Höhe von derivativen Finanzinstrumenten auf kommunaler Ebene näher einzugrenzen, wurden die geprüften Stellen nach der Gesamthöhe der mit Derivaten abgesicherten Grundgeschäfte befragt.

Im Ergebnis der softwaregestützten Erhebung gaben die geprüften Stellen, die Derivatgeschäfte abgeschlossen hatten, für sich selbst bzw. ihre Beteiligungsgesell-

⁶ S1.

⁷ S5, S10, S11, ZV5, ZV12.

⁸ S4, S6, ZV1, ZV7, ZV9, ZV14, ZV10, ZV3.

⁹ Diese bestehen aus einem Payer-Swap und einem Receiver-Swap.

schaften und Eigenbetriebe an, mit Derivaten Grundgeschäfte in Höhe von mindestens 1.232.174.589 Euro abgesichert zu haben.

Die softwaregestützte Erhebung und die im Anschluss durchgeführten örtlichen Erhebungen führten auch in diesem Punkt zu voneinander abweichenden Ergebnissen.

Der Landesrechnungshof ging bei seinen Erhebungen grundsätzlich davon aus, dass jedes mit einem Derivat belegte Grundgeschäft (i. d. R. ein Kredit) bei der Ermittlung der Gesamthöhe im Zeitraum 1999 bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen mit einzubeziehen war. Der mehrmalige Abschluss von Derivatgeschäften mit vergleichbarer Chancen-Risikostruktur nacheinander, mit Bezug auf dasselbe Grundgeschäft, führte jedoch bei der Gesamthöhe „besicherter“ Grundgeschäfte nicht automatisch zu einer erneuten Berücksichtigung des jeweils noch vorhandenen Restkreditbetrags. Umgekehrt wurde jedoch der Abschluss aufeinander folgender Derivate für ein Grundgeschäft kumulativ gewertet.

Die jeweils aufgetretenen Differenzen konnten, unter anderem aufgrund eingeschränkter Prüfungsrechte und begrenzter Prüfungsressourcen des Landesrechnungshofes, nur teilweise geklärt werden.

Deswegen war es nur in Einzelfällen möglich, konkrete Daten festzustellen, wie die folgende Tabelle zeigt:

	Anzahl Derivatgeschäfte		Gesamthöhe abgesicherter Grundgeschäfte	
	Softwaregestützte Erhebung	Örtl. Erhebung	Softwaregestützte Erhebung	Örtl. Erhebung
ZV3	1	89	42.036.566 Euro	405.185.288 Euro
ZV1	12	17	39.709.875 Euro	81.868.049 Euro
ZV7	5	10	14.488.331 Euro	55.050.425 Euro
ZV10	2	12	5.369.673 Euro	36.101.231 Euro
S6	1	6	4.729.449 Euro	26.391.725 Euro

Im Ergebnis hat sich die Höhe der mit Derivaten belegten Grundgeschäfte aus der softwaregestützten Erhebung mit den in den örtlichen Erhebungen zusätzlich festgestellten Derivatgeschäften kumulativ auf mindestens 1.730.437.413 Euro erhöht.

Die Aussagekraft dieser Zahl ist – wie bereits bei der Prüfung der Anzahl der ermittelten Derivatgeschäfte ausgeführt – eingeschränkt. Sie ist jedoch als weiterer Beleg für die Relevanz der Thematik zu bewerten.

2.4 Mit negativen Marktwerten beendete Derivatgeschäfte

Im Rahmen der softwaregestützten Erhebung wurden die beteiligten Kommunen und Zweckverbände befragt, ob sie Derivatgeschäfte mit negativen Marktwerten (und ggf. in welcher Höhe) beendet hätten.

Die folgende Tabelle zeigt die im Verlauf der örtlichen Erhebungen ermittelten Abweichungen der Angaben:

Stadt/ Verband	Ergebnis der Onlineerhebung Negativer Marktwert beendeter Derivatgeschäfte in Euro	Ergebnis der örtlichen Erhebungen in Euro
ZV5	6.888.400	0
S4	1.624.000	4.829.900
ZV10	437.000	437.000
S6	Keine Angabe	Keine konkrete Angabe möglich
ZV14	Keine Angabe	2.151.500
ZV3	Keine Angabe	19.777.000
ZV12	Keine Angabe	Keine konkrete Angabe möglich

Der Landesrechnungshof stellte bei den örtlichen Erhebungen fest, dass das Verständnis der Städte/Zweckverbände hinsichtlich der Begriffe „Beendigung“ und „negativer Marktwert“ teilweise von seiner Auffassung abwich.

Insbesondere stellte die Beendigung eines Derivatgeschäftes unter Feststellung eines negativen Marktwertes und dessen Einpreisung in ein neues/in neue Derivatgeschäft(e) nach Ansicht der geprüften Städte und Zweckverbände keine relevante Beendigung eines Derivatgeschäftes mit negativem Marktwert dar.

Bei Städten und Zweckverbänden, die angaben, ihre Beteiligungen hätten Derivatgeschäfte mit negativen Marktwerten beendet, konnte der Landesrechnungshof aufgrund fehlender Prüfungsrechte diese Angaben nicht weiter nachprüfen und konkretisieren.

Auch die Erkenntnisse aus den örtlichen Erhebungen zu dieser Fragestellung belegen den bisher gewonnenen Eindruck zum Einsatz derivativer Finanzprodukte auf kommunaler Ebene. Der Landesrechnungshof schätzt ein, dass das Ausmaß der eingepreisten negativen Marktwerte in Nachfolgegeschäfte erheblich größer ist als aufgrund der bisherigen Zahlengrundlage angenommen.

Die Ergebnisse der durchgeführten örtlichen Erhebungen zur

- Anzahl der abgeschlossenen Derivatgeschäfte,
- Höhe der mit Derivaten belegten Grundgeschäfte und

- Anzahl der mit negativen Marktwerten beendeten Grundgeschäfte

belegen, dass die Kommunen und Zweckverbände in Sachsen-Anhalt diese Produkte in bisher nicht gekannten Größenordnungen einsetzten.

Ein einheitliches Vorgehen bezüglich derivativer Finanzgeschäfte war aufgrund fehlender Dienstanweisungen nicht möglich. Somit genügten die Prozesse hinsichtlich des Abschlusses und der Durchführung von Derivatgeschäften, das entsprechende Berichtswesen und die Dokumentation in der Mehrzahl der vom Landesrechnungshof geprüften Städte und Zweckverbände nicht den Vorgaben und Anforderungen. Insbesondere bei den Zweckverbänden wurde die jeweilige Verfahrensweise von einzelnen Personen informell bestimmt und durchgeführt. Diese Vorgehensweise war nicht geeignet, alle Entscheidungsträger rechtzeitig und regelmäßig zu informieren bzw. Entscheidungen strukturiert und fundiert vorzubereiten, umzusetzen und zu steuern.

3. Konkrete Feststellungen in den Städten einschließlich Eigenbetriebe

Die örtlichen Erhebungen haben gezeigt, dass die Städte (über 25.000 Einwohner) des Landes Sachsen-Anhalt nur in Ausnahmefällen spekulative Derivategeschäfte abschlossen. Trotzdem hatten auch die zulässigen, nicht spekulativen, Derivategeschäfte im Einzelfall negative Folgen für Kommunen. Die Handlungsweise einiger geprüfter Kommunen beim Umgang mit Derivategeschäften ist als spekulativ zu beurteilen. Hier sind insbesondere die vorzeitige Beendigung und Einpreisung des negativen Marktwertes in Folgegeschäfte sowie Beendigungen gegen Ausgleichszahlung zu nennen. Des Weiteren wurde von einigen Kommunen versucht, fehlende eigene fachliche und personelle Ressourcen zur Zinssicherung und -optimierung von Derivategeschäften durch den Abschluss von Verträgen mit externen Beratern zu kompensieren.

3.1 Einpreisung von negativen Marktwerten

Zwei der geprüften Städte ließen negative Marktwerte beendeter und aus Sicht des Landesrechnungshofs spekulativer Derivatgeschäfte von dem beteiligten Kreditinstitut in neu abgeschlossene Derivatgeschäfte „einpreisen“ bzw. mit diesen „verrechnen“:

Stadt S4

Die Stadt schloss in den Jahren 2007 und 2008 u. a. folgende zwei Derivatgeschäfte (Forward-Swaps) ab:

	Abschluss	Laufzeit	Grundgeschäft	Konditionen
A	13.08.2007	16.08.2010-10.07.2020	12.527.453,54 Euro	Stadt fest 4,803% p.a. Bank variabel 6M-EURIBOR
B	07.07.2008	08.02.2010-10.03.2020	12.407.356,15 Euro	Stadt fest 4,770% p.a. Bank variabel 6M-EURIBOR

Bei Abschluss des Derivates B zahlte die Stadt an das beteiligte Kreditinstitut 49.000,00 Euro.

Die negativen Marktwerte dieser Derivate sowie eines weiteren Forward-Swaps stiegen aufgrund der Marktentwicklung von 1,93 Mio. Euro (Stand 31.12.2009) auf ca. 5,49 Mio. Euro (Stand 03.11.2010). Um ihren Haushalt dadurch „nicht zusätzlich zu belasten“ entschloss sich die Stadt, die Derivate A und B vorzeitig zu beenden und die anfallenden negativen Marktwerte in Höhe von insgesamt 3.205.900,00 Euro zur Vermeidung von Zahlungen in neu abzuschließende Derivate „einpreisen“ zu lassen.

Die Stadt beendete die Derivate A und B daraufhin am 03.12.2010 vorfristig. Die Bank stellte für das Derivat A einen negativen Marktwert i. H. v. 1.620.800,00 Euro, für das Derivat B einen negativen Marktwert i. H. v. 1.585.100,00 in Rechnung.

Diese negativen Marktwerte ließ die Stadt in zwei nachfolgende Geschäfte einpreisen (negativer Marktwert aus Derivat A in Derivat D; negativer Marktwert aus Derivat B in Derivat C):

	Abschluss	Laufzeit	Grundgeschäft (in Euro)	Konditionen
C	01.12.2010	16.11.2015-15.11.2045	11.879.449,65 Euro	Stadt fest 4,59000% p.a. Bank variabel 3M-EURIBOR
D	01.12.2010	15.03.2018-15.03.2048	12.674.980,11 Euro	Stadt fest 4,570% p.a. Bank variabel 3M-EURIBOR

Damit ging die Stadt ein erhöhtes Risiko hinsichtlich der Laufzeit ein. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind die Zinsrisiken über einen 25jährigen Zeitraum nicht hinreichend prognostizierbar. Grundsätzlich gilt: Je länger die Laufzeit

eines Zinsderivates, desto unsicherer werden diese Prognosen und der Spekulationscharakter eines Geschäftes überwiegt.¹⁰

Stadt S6

Die Stadt schloss am 20.07.2005 einen CMS-Swap zur Absicherung eines Grundgeschäftes i. H. v. 4 Mio. Euro, mit einer Laufzeit vom 22.07.2005 – 22.07.2015 ab. Die Stadt war gemäß den Geschäftsbedingungen verpflichtet, während der Laufzeit des Derivates an das beteiligte Kreditinstitut variable Zinsen (3M-EURIBOR) zu zahlen; das Kreditinstitut verpflichtete sich zur Zahlung variabler Zinsen gemäß folgender Formel:

(EUR-Annual Swap Rate-10.00" gemäß ISDA 2000 Definitions (Telera-te42281EURIBOR Mean 30-Y) 30 Jahr(e)) – 1,3% p.a.¹¹

Die Stadt löste dieses Derivatgeschäft vorfristig zum 15.05.2007 mit einem negativen Marktwert i. H. v. 422.000 Euro auf. Dieser negative Marktwert wurde – als jährlicher Zinsaufschlag i. H. v. 0,06% - in ein neues, am 11.05.2007 abgeschlossenes Derivat zur Absicherung eines Grundgeschäftes i. H. v. 4 Mio. Euro mit einer Laufzeit vom 15.05.2009 – 15.05.2019 „eingepreist“. Die Stadt war weiterhin zur Zahlung variabler Zinsen (3M-EURIBOR) verpflichtet; das Kreditinstitut zahlte nunmehr variable Zinsen gemäß:

(“EUR-ISDA-EURIBOR Swap Rate-11.00”) – 1,36%.¹²

Damit ersetzte die Stadt unter Einpreisung eines negativen Marktwertes ein spekulatives Derivat durch ein anderes. Die den variablen Zahlungsbedingungen zugrunde liegenden Faktoren konnte sie nicht beeinflussen bzw. deren Entwicklung nicht mit dem notwendigen Sachverstand einschätzen.

Die Einpreisung bzw. Verrechnung hatte i. d. R. für die Städte zur Folge, dass ihnen die Bank für die Folgegeschäfte, in die sie negative Marktwerte älterer Verträge einpreiste bzw. verrechnete, schlechtere als zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses marktübliche Konditionen (insbesondere bei von der Kommune zu zahlenden Festzinsen) gewährte. Entsprechende Kalkulationen legten die beteiligten Kreditinstitute gegenüber den Städten nicht oder nur unzureichend offen. Zweck der Einpreisung bzw. Verrechnung war nach dem geprüften Schriftverkehr zwischen Banken und ihren kommunalen Kunden die Vermeidung „jeglicher (rechenschaftspflichtiger) Liquiditätsflüsse“.

¹⁰ Vgl. Sächsischer Rechnungshof, Beitrag Nr. 32 im JB 2010, S. 264 ff. (271).

¹¹ 30-Jahres-Swap-Satz.

¹² 30-Jahres-swapsatz gemäß der Reuters Seite ISDAFIX2.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist dieses Vorgehen geeignet, den Anschein zu erwecken, dass die Verantwortlichen damit auch die notwendige Information der kommunalen Gremien über die aus Derivatgeschäfte entstandenen finanziellen Nachteile für den städtischen Haushalt vermeiden wollten.

Die dargestellte „Einpreisungspraxis“ negativer Marktwerte aus vorangegangenen Derivatgeschäften ist daher als gravierenden Verstoß gegen die haushaltsrechtlichen Vorgaben zu bewerten.

3.2 Beendigung eines Derivatgeschäftes mit Ausgleichzahlungen

Die Stadt S4 schloss am 14.08.2008 zur Absicherung von zwei am 10.08. und am 15.08.2011 zur Umschuldung anstehenden Darlehen i. H. v. 13.232.000,67 Euro einen Forward-Swap mit einer Laufzeit vom 15.08.2011 bis zum 15.08.2021 mit folgenden Konditionen:

- die Stadt zahlt Festzinsen i. H. v. 4,615% p.a.;
- das beteiligte Kreditinstitut zahlt variable Zinsen (3M-EURIBOR) ab.

Die Stadt beendete das Geschäft am 17.11.2010, da der Bar- bzw. Marktwerte des Derivates anstieg. Intention dabei war, den städtischen Haushalt „nicht zusätzlich zu belasten“. Auf Grund der vorzeitigen Auflösung des Derivatgeschäftes zahlte die Stadt einen Betrag von 1.624.000,00 Euro an das beteiligte Kreditinstitut.

Klarstellend ist anzumerken, dass die vorzeitige Beendigung von Derivatgeschäften nicht in jedem Fall als spekulativ zu bewerten ist. Aufgrund der Höhe des gezahlten Ausgleichsbetrages sollte die Stadt den Vorgang noch einmal auf möglicherweise entstandene Schadensersatz- bzw. Regressansprüche prüfen.

Mit Bezug auf die Punkte 3.1 und 3.2 kann festgehalten werden:

Das Geschäftsgebaren mit spekulativen Zügen nur vereinzelt bei den geprüften Kommunen festgestellt wurde. Eine Aufarbeitung der Altfälle ist insbesondere erforderlich, soweit noch laufende Verträge bestehen. Hier müssen die Kommunen prüfen, ob es wirtschaftlich ist, diese Verträge fortzusetzen und ob ggf. vorzeitige Beendigungsmöglichkeiten bestehen. Eine Aufarbeitung der Altfälle sollte vorrangig zur Durchsetzung noch erfolgversprechender, d. h. i. d. R. noch nicht verjährter, Schadensersatz- oder Regressforderungen betrieben werden. Auch insoweit ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten.

3.3 Beratungsverträge zur Handhabung von Derivaten

Drei der geprüften Städte schlossen Verträge mit „externen“ Beratern ab, um fehlende eigene fachliche und personelle Ressourcen - in Bezug auf die Zinssicherung bzw. -optimierung mit Hilfe von Derivatgeschäften - zu ersetzen:

Stadt S11

Die Stadt schloss mit einer Privatbank am 14./15.09.2011 einen Vertrag, beginnend 01.09.2011. Gegenstand des Vertrages war eine „auf die Bedürfnisse des Mandanten zugeschnittene Beratung bzgl. bestehender Zinsrisiken“. Der Vertrag wurde durch die Stadt zum 30.09.2017 gekündigt.

Die Stadt zahlte auf der Grundlage des Beratungsvertrages in den Jahren 2011 bis 2017 insgesamt 116.648,00 Euro (brutto) an die beratende Bank.

Im Rahmen des Vertrages erstellte die Bank quartalsweise Berichte zum Zinsmanagement, welche der Information des Stadtrates dienten. Während der Laufzeit des Vertrages erzielte die Stadt folgende Zinsvorteile:

2011: 7.131,72 Euro
 2012: 28.215,51 Euro
 2013: 43.678,58 Euro
 2014: 36.100,58 Euro (bis 01.07.)

Die Beratung und das daraus resultierende effektive Zinsmanagement führte dazu, dass die Stadt

- keine riskanten bzw. spekulativen Derivatgeschäfte abschloss;
- jährlich Zinsvorteile erzielte und
- eigenes fachliches Wissen aufbaute.

Seit dem 01.10.2017 ist ein Fachbereich Finanzen und Controlling ohne externe Unterstützung für das Zinsmanagement der Stadt verantwortlich.

Stadt S10

Die Stadt schloss einen Geschäftsbesorgungsvertrag „Zinsmanagement“ vom 18./25.09.2008 mit einer im kommunalen Besitz befindlichen Beratungsgesellschaft ab. Letztere erhielt eine erfolgsabhängige Vergütung i. H. v. 25% (zzgl. Umsatzsteuer) „der durch die Stadt in dem Kalenderjahr, für das die Vergütung geschuldet wird, tatsächlich ersparten Zinsausgaben, bezogen auf diejenigen Kredite/Darlehen, die (die Beratungsgesellschaft) im Rahmen des Zinsmanagements betreut.“.

Als Leistung war u. a. im Vertrag die Unterstützung bei der Vorbereitung und dem Abschluss von Neukreditaufnahmen, Prolongationen und Umschuldungen von Darlehen sowie von Derivateinsätzen enthalten.

Im Ergebnis der externen Beratung schloss die Stadt zwei Doppelswaps am 18.12.2008 (Laufzeit bis 30.06.2023) und am 28.09.2009 (Laufzeit bis 31.12.2024) ab.

Mit Wirkung vom 28.02.2011 gab das Beratungsunternehmen die Erlaubnis zur Erbringung von Dienstleistungen zum Einsatz von Derivaten zurück.

Die Stadt erzielte mit Derivatgeschäften folgende Ergebnisse:

	Gesamtersparnis durch Derivate (in Euro)	Kosten aus Beratung (in Euro)
2008	559,54	166,46
2009	19.805,11	5.892,02
2010	28.829,42	8.576,75
2011	27.788,37	8.267,04
2012	26.694,18	7.941,52
GESAMT	103.676,62	30.843,79

Stadt S4

Die Stadt schloss mit Datum vom 20.06./21.12.2005 mit einer Bank einen Bera-
tungsvertrag ab. Auf dessen Grundlage beriet das Kreditinstitut die Kommune „über
Maßnahmen bei der Planung und Vorbereitung unternehmerischer und fachlicher
Entscheidungen und Vorhaben auf dem Gebiet des Risikomanagements für Finanz-
produkte“. Das Mandat beinhaltete insbesondere Beratungsleistungen zum aktiven
Zinsmanagement, u. a. durch den Einsatz derivativer Finanzierungsinstrumente. Der
Vertrag wurde mit Datum vom 26.11./12.12.2007 verlängert. Schließlich kündigte
die Stadt den Vertrag mit Schreiben vom 26.01.2011 mit sofortiger Wirkung. Auf der
Grundlage des Vertrages zahlte die Stadt ausweislich der vorgelegten Unterlagen
an die Bank folgende Beträge (brutto):

2006 – 13.920,00 Euro

2007 – 17.850,00 Euro

2008/2009/2010 – jeweils 10.710,00 Euro.

2009 – 10.710,00 Euro (von der Stadt abgeforderte Sonderanalyse „Verwendung Erträge [...] aus Beteiligungsverkauf...“).

Die Stadt zahlte für Beratungsleistungen in den Jahren 2006 bis 2010 insgesamt 74.610,00 Euro.

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen stellte der Landesrechnungshof weiterhin fest, dass die Stadt im Beratungszeitraum mit derselben Bank drei Derivatgeschäfte abschloss:

Datum Abschluss	Beginn	Ende	Grundgeschäft (in Euro)	Konditionen	Bemerkungen
26.10.2006	06.11.2007	15.11.2017	14.351.448,20	Stadt variabel: 3,74% p.a., wenn 6M-EURIBOR kleiner/gleich 5,25% p.a./ 6M-EURIBOR, wenn 6M-EURIBOR größer 5,25% p.a., jedoch höchstens 6,50% p.a. Bank variabel 6M-EURIBOR	
05.06.2008	15.03.2013	15.03.2018	19.306.247,91	Stadt variabel 3M-EURIBOR Bank fest 4,03% p.a.	Bank zahlt wg. „Übernahme“ eines „Altderivates“ einer anderen Bank bei Vertragsabschluss an Stadt 377.000,00 Euro
14.08.2008	15.08.2011	15.08.2021	13.232.000,67	Stadt fest 4,615% p.a. Bank variabel 3M-EURIBOR	Unter Zahlung eines Auflösungsbetrages i. H. v. 1.624.000 Euro vorzeitig am 17.11.2010 beendet

Der Landesrechnungshof hält eine Beratung hinsichtlich künftiger Strategien zum Umgang mit Zinsrisiken durch das gleiche Kreditinstitut, mit dem die empfohlenen Geschäfte getätigt wurden, für sehr problematisch. Eine neutrale Betrachtung im Interesse der Kommunen ist unter diesen Umständen höchst unwahrscheinlich. •

Die ausgewählte Bank ist als Geschäftspartner und Unternehmen in Privatrechtsform weder „extern“ im Sinne von außerhalb der Geschäftsbeziehung stehend, noch „extern“ im Sinne von „neutral“ (d. h. ohne eigene Interessen) beratend.

Die Bank als ein im privatwirtschaftlichen Bereich tätiges und im privaten Besitz (von Aktionären) befindliches Finanzinstitut, verfolgt kraft ihrer Rechts- und Eigentumsform eine Gewinnerzielungsabsicht. Die Stadt konnte daher nicht davon ausgehen, dass ihr die Bank als Geschäftspartner unabhängig und ohne Verfolgung der eigenen Interessen hinsichtlich Zinsrisiken und abzuschließender Derivatgeschäfte be-

rät, mithin bezüglich dieser Transaktionen „extern“ („außerhalb stehend“) ist. Vielmehr bestand ein erheblicher Interessenskonflikt bei der Bank als Berater der Kommune und gleichzeitig Geschäftspartner. Die dargestellten Ergebnisse zeigen, dass die Kommune das eingesetzte Beratungshonorar nicht durch positive Effekte aus den Derivatgeschäften kompensieren konnte.

Die Beispiele der drei geprüften Kommunen zeigen, dass die Inanspruchnahme externen Sachverständigen zum Einsatz von Derivatgeschäften im Rahmen des aktiven Zinsmanagements auf kommunaler Ebene positive Effekte herbeiführen kann. Die Kommunen müssen jedoch vor Abschluss der Beraterverträge folgende Voraussetzungen beachten:

- **Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung**
- **Gewährleistung der Unabhängigkeit des Beraters, um Interessenskollisionen zu vermeiden**

Der Landesrechnungshof empfiehlt Kommunen, die Derivatgeschäfte mit Banken abschließen, die gleichzeitig in der Beraterfunktion auftraten, die Sachverhalte aufzuarbeiten und zu prüfen, ob in diesen Fällen Schadensersatz- oder Regressansprüche bestehen

3.4 Eigenbetriebe und die Nutzung von Derivaten

Gemeinden, Landkreise und Verwaltungsgemeinschaften können gem. § 128 KVG LSA i. V. m. § 1 EigBG Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit als Eigenbetriebe nach Maßgabe des § 121 KVG LSA führen, wenn deren Art und Umfang eine selbständige Wirtschaftsführung rechtfertigen. Die Verantwortung für das Handeln eines Eigenbetriebs liegt in vollem Umfang bei der jeweiligen Kommune.

Der Landesrechnungshof stellte bisher nur in einem Fall fest, dass ein Eigenbetrieb Derivatgeschäfte abschloss.

Der Stadtrat der Stadt S11 ermächtigte den Oberbürgermeister mit Beschluss vom 25.11.1998, für bestehende Kredite der Stadt und ihres Eigenbetriebes Derivatgeschäfte abzuschließen, „wenn dadurch eine gegenüber der aktuellen Situation verbesserte Zinsbelastung erreicht bzw. für kommende Zeiträume gesichert werden kann“.

Aufgrund dieser Ermächtigung schloss der Oberbürgermeister für einen (verlängerten) Kredit des Entwässerungsbetriebes (Abschluss am 01.12.2003, Laufzeit: 30.11.2003 – 29.12.2028/ Betrag: 7.669.378,22 Euro) am 05.07.2002 einen Forwardswap (Beginn: 30.11.2003/ Ende: 29.12.2028/ Bezugsbetrag 7.669.378,22 Euro) ab.

Der Zinssatz für den Kredit wurde bis zum 29.12.2013 in Höhe des 3M-EURIBOR + 0,10% p.a. Marge festgeschrieben. Mit dem Derivatgeschäft verpflichtete sich die Bank an den Entwässerungsbetrieb bis zum 29.12.2028 den 3M-EURIBOR zu zahlen, der Eigenbetrieb selbst verpflichtete sich bis zum 29.12.2028 als Festsatz 5,4400% p.a. an die Bank zu zahlen.

Der Kredit wurde am 17.03.2014 bei einem anderen Kreditinstitut umgeschuldet; der Eigenbetrieb zahlt nunmehr (Margenbindung bis zum 31.03.2020) den 3M_EURIBOR + 0,20% p.a. Marge.

Aufgrund des o. g. Grundsatzbeschlusses und eines gesonderten Stadtratsbeschlusses vom 26.01.2000 schloss der Oberbürgermeister der Stadt am 12.04.2000 einen weiteren Forwardswap (Beginn: 19.11.2004/ Ende: 30.12.2014/Bezugsbetrag: 20.000.000,00 DM = 10.225.837,62 Euro) ab. Der Entwässerungsbetrieb zahlte aufgrund dieses Vertrages einen Zinssatz von 6,16000% p.a. fest und erhielt von der Bank variabel den 3M-EURIBOR.

Das Derivatgeschäft diente zur Absicherung eines am 05.12.1994 aufgenommenen Kredites in Höhe von ursprünglich 30.000.000,00 DM, dessen Zinsbindung am 19.11.2004 auslief. Zu diesem Zeitpunkt valutierte er noch mit 10.225.837,62 Euro (20.000.000,00 DM).

Das Derivatgeschäft wies aufgrund der Marktentwicklung im Januar 2011 einen negativen Marktwert in Höhe von 1.251.100,00 Euro auf. Die Bank bot daraufhin dem Eigenbetrieb eine „Restrukturierung“ des Derivatgeschäftes an, „die Ihnen trotz des jüngsten Zinsanstieges noch einen Zinsvorteil in den kommenden Jahren generiert“. Das ursprüngliche Derivat sollte aufgelöst und ein neues mit einer Laufzeit bis 2025 abgeschlossen werden. Die Bank wies ausdrücklich darauf hin, dass in diesem Fall der Eigenbetrieb „nicht an einem evtl. wieder niedrigeren Zinsniveau partizipieren“ könne. Der Eigenbetrieb löste daraufhin zum 18.01.2011 das am 12.04.2000 abgeschlossene Derivatgeschäft mit einem negativen Marktwert in Höhe von 1.252.700,00 Euro vorzeitig auf.

Dieser negative Marktwert wurde in das vom Eigenbetrieb am 14.01.2011 neu abgeschlossene Derivatgeschäft (Beginn: 30.12.2010 - Ende: 31.12.2025/ Bezugsbetrag: 8.180.669,94 Euro) eingepreist. Der Entwässerungsbetrieb zahlte aufgrund dieses Vertrages einen Zinssatz von 4,995000% p.a. fest und erhielt von der Bank variabel den 3M-EURIBOR.

Der Landesrechnungshof bewertet den Abschluss des o. g. Derivatgeschäftes aufgrund seiner Auffassungen zur Praxis der „Einpreisung“ als intransparent. Es ist fraglich, ob der Eigenbetrieb aufgrund der von ihm akzeptierten „Verrechnungspraxis“ in der Lage war, die daraus für ihn (und in der Endkonsequenz für den Gebührenzahler) resultierenden wirtschaftlichen Folgen festzustellen.

Weiterhin war es nicht nachvollziehbar, weshalb der Eigenbetrieb der Stadt nicht an dem implementierten Chancen- und Risikomanagement der Stadt S11 teilnahm, mit dem sie 2011 ein externes Kreditinstitut beauftragte.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt S11, den Sachverhalt zeitnah aufzuarbeiten und ggf. Schadensersatz- bzw. Regressansprüche zu prüfen.

4. Konkrete Feststellungen in Zweckverbänden

Die Zweckverbände im Land Sachsen-Anhalt schlossen insbesondere in den Jahren 2000 bis 2010, zahlreiche Derivatgeschäfte ab. In diesem Zeitraum gab es gleichzeitig gravierende Strukturänderungen. Viele der heute existenten Zweckverbände entstanden in den genannten Jahren durch Fusion aus mehreren „Altverbänden“ und übernahmen dabei deren Derivatgeschäfte. Eine Aufarbeitung dieser Sachverhalte gestaltete sich, insbesondere aufgrund nicht mehr vorhandener oder noch nicht aufgearbeiteter Aktenbestände der Vorgängerverbände, schwierig.

4.1 Unzulässige spekulative Derivatgeschäfte

Wie bereits ausgeführt,¹³ beruht die Berechtigung von Kommunen und Zweckverbänden derivative Finanzgeschäfte einzusetzen, auf ihrer Selbstverwaltungsgarantie¹⁴ und der daraus abgeleiteten Finanzhoheit. Die Einsatzmöglichkeit findet ihre Grenze im sog. „Spekulationsverbot“. Die Beachtung des Spekulationsverbotes ist ein wesentliches Kriterium bei der Beurteilung, ob es sich bei den getätigten Geschäften um zulässige Verträge oder um unzulässige spekulative Derivatgeschäfte handelt.

¹³ Vgl. Ausführungen unter Punkt 1.2 dieses Berichts.

¹⁴ Vgl. Art. 28 GG/ Art. 87 LV LSA.

Für die Abgrenzung gab es für den geprüften Zeitraum keine weiteren gesetzlichen Vorgaben. Der Landesrechnungshof orientierte sich daher im Rahmen der Prüfung an den von der Rechtsprechung entwickelten Kriterien und der Rundverfügung 26/07 des Landesverwaltungsamtes „Einsatz von derivativen Finanzierungsinstrumenten“ vom 23.10.2007. Danach ist ein unzulässiges spekulatives Derivatgeschäft anzunehmen,¹⁵ wenn

- ein Finanzderivat ohne zureichende Information bzw. Verständnis von Chancen, Risiken und Wirkungsweisen beschafft und gehalten wird;
- ein Finanzderivat ohne Definition und Begrenzung auf einen maximalen Verlust abgeschlossen oder gehalten wird;
- das Finanzderivat ein nicht existentes Risiko absichert;
- das Finanzderivat zur Erwirtschaftung separater Gewinne dienen soll bzw. wenn nicht die Optimierung von Kreditkonditionen und die Begrenzung von Zinsrisiken, sondern spekulative Gewinnerzielungsabsicht Leitlinie des Geschäfts ist;
- liquide Mittel oder Rücklagenmittel in Derivaten angelegt oder allgemein Zinsderivate zur Vermögensverwaltung eingesetzt werden bzw.
- ein Finanzderivat vom Grundsatz der Konnexität abweicht und die Abweichung keine der Konnexität vergleichbare Risikoabsicherung gewährleistet.

Im Rahmen der softwaregestützten Erhebung des gaben – bis auf eine Ausnahme – alle Zweckverbände an, nur lt. Derivaterlass¹⁶ zulässige (und damit nicht spekulative) Derivatgeschäfte getätigt zu haben. Lediglich der ZV5 teilte mit, Geschäfte abgeschlossen zu haben, die nicht im Derivaterlass genannt wurden. Die örtlichen Erhebungen ergaben jedoch, dass einige der geprüften Zweckverbände unzulässige spekulative Derivatgeschäfte abschlossen.

Bei den örtlichen Erhebungen stellte der Landesrechnungshof insbesondere drei Fallgruppen unzulässiger spekulativer Derivatgeschäfte der Zweckverbände in der Praxis fest:

- Derivatgeschäfte, deren Konstrukt auf einer bzw. mehreren Annahme(n) hinsichtlich der Entwicklung bestimmter, nicht von den Vertragspartnern steuerbarer Indices o. ä. beruht (**Spekulative Derivatgeschäfte im engeren Sinne**);

¹⁵ Vgl. Punkt 2.2 der Musterdienstanweisung als Anlage zur Rundverfügung 26/07 des Landesverwaltungsamtes „Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten“.

¹⁶ RdErl. des MI vom 28.09.1999 – 32.14-10245/1 „Derivate Finanzinstrumente und Umschuldungen“, MBl. LSA Nr. 42/1999 vom 22.12.1999, S. 1593 ff.

- **Grundgeschäftslose Derivatgeschäfte** und
- Derivatgeschäfte mit langer Laufzeit (insbesondere **Portfolioswaps**).

4.1.1 Spekulative Derivatgeschäfte im engeren Sinne

Einige Finanzgeschäfte sind schon von ihrer Art her als spekulativ einzustufen. Dies ist anzunehmen, „wenn das Risiko des Kapitalverlustes die Chance des Kapitalgewinns deutlich übersteigt, also keine günstige Relation zwischen angestrebtem Zweck und dafür eingesetzten Mitteln besteht [...]“¹⁷

Der Landesrechnungshof stellte den Abschluss spekulativer Derivatgeschäfte sowie die aufgezeigten Handlungsweisen insbesondere bei vier geprüften Zweckverbänden fest:

Swap	ZV2	ZV3	ZV10 (Vorgänger ZV13)	ZV1
Quanto-Trigger	Ja	Ja	Nein	Nein
USD Carry	Ja	Nein	Nein	Nein
Leveraged-USD-Carry	Ja	Nein	Nein	Nein
Leveraged-Spread	Ja	Ja	Nein	Nein
Range	Ja	Ja	Nein	Nein
Range-Accrual	Ja	Ja	Nein	Nein
Ladder	Ja	Ja	Nein	Nein
Spread-Ladder	Ja	Ja	Nein	Nein
Leveraged-Ladder	Ja	Ja	Nein	Nein
Leveraged-Reverse-Ladder	Ja	Ja	Nein	Nein
Leveraged-Reverse-CMS-Ladder	Ja	Nein	Nein	Nein
Constant Maturity Swap (CMS)	Nein	Ja	Ja	Nein
CMS Memory	Nein	Nein	Nein	Ja
Quanto-CMS	Nein	Nein	Ja	Nein
Derivate auf Basis Fremdwährung	Ja	Nein	Ja	Nein

Bereits an den Bezeichnungen der abgeschlossenen Swap-Verträge ist zu erkennen, dass es sich bei den abgeschlossenen Derivatgeschäften um hochkomplexe und riskante Anlageprodukte handelte, mit denen die Verbände auf Entwicklungen wetteten, die sie in keiner Weise beeinflussen konnten. Dies soll beispielhaft für zwei Derivatarten näher erläutert werden:

Das OLG Stuttgart führte in einem Urteil vom 26.02.2010 (Az.: 9 U 164/08) aus, dass es sich z. B. bei einem sog. **Ladder-Swap** um ein synthetisches, von der Bank konstruiertes Finanzinstrument und „Glücksspiel“ handele. „Allerdings wird dieses

¹⁷ BGH, Urt. vom 21.02.2017, Az.: I StR 296/16, NJW 2018, S. 177 ff. (179).

Spiel mit ungleich verteilten Mitteln gespielt. Die Bank hat das Spiel (den Swap) entworfen und die Spielregeln (z. B. Zinsformel, Optionsstruktur, Kündigungsrechte) selbst festgelegt. Dabei kann sie die Gewinnwahrscheinlichkeiten mit ihren anerkannten auf Wahrscheinlichkeitsmodellen beruhenden Bewertungsmethoden präzise berechnen. Der Kunde (hier: der Verband) als Gegenspieler muss hingegen das Spiel ohne Bewertungsmodelle antreten und kennt die Gewinnwahrscheinlichkeiten nicht [...]. Es liegt eine deutliche Informationsasymmetrie vor, die zu einer Angewiesenheit des Anlegers auf die Bank führt.“ In seiner weiteren Rechtsprechung bewertete das OLG Stuttgart die Spread-Ladder-Swaps als eigenständige Spekulationsgeschäfte mit hohen Verlustrisiken, bei denen es nicht um die Absicherung gegen Zinsrisiken gehe (vgl. OLG Stuttgart, Urteil v. 27.10.2010-A z.: 9 U 148/08).

Sogenannte „**CMS (Constant Maturity Swap)-Memory-Swaps**“ mit ihren komplexen Zinsformeln sind ebenfalls nicht zur Zinssicherung geeignet.¹⁸ Sie sind grundsätzlich mit erheblichen Risiken verbunden. Aufgrund des „Hebelfaktors“ und durch die Berücksichtigung der Vorperiode über den sog. „Memory-Effekt“ wird der Zinssatz der Vorperiode bei CMS-Memory-Swaps stetig fortgeschrieben. Eine negative Entwicklung des Zinssatzes der letzten Periode wirkt sich entsprechend auf die darauffolgende aus. Diese Fortschreibung kann u. U. zur kumulativen Erhöhung des zu zahlenden Zinssatzes führen. Zusätzlich erhöht der Faktor der Zinsformel als Hebeleffekt das Risiko.

Die in der Tabelle aufgeführten Derivatgeschäfte waren daher - von der Art des Geschäftes her betrachtet - spekulativ und gewinnorientiert. Sie dienten nicht der Zinsabsicherung bzw. Zinsoptimierung. Die Verbände gingen vielmehr mit dem Abschluss hochkomplexer Anlageprodukte zusätzliche Risiken ein. Sie missachteten die haushaltsrechtlichen Vorgaben für den Einsatz von Derivaten, insbesondere das Spekulationsverbot.

Der Landesrechnungshof empfiehlt den Verbänden, die entsprechende Derivatgeschäfte abschlossen, eine zeitnahe Aufarbeitung der Sachverhalte. Sie haben zu prüfen, ob durch spekulative Derivatgeschäfte Schäden entstanden sind. Bei noch laufenden spekulativen Derivatgeschäften sind schnellstmöglich Schadensminderungsmaßnahmen zu prüfen und ggf. einzuleiten.

¹⁸ Vgl. Ausführungen des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt im Jahresbericht 2018 Teil I, S. 27.

4.1.2 Grundgeschäftslose Derivatgeschäfte

Das MI LSA wies in seinem sog. „Derivaterlass“¹⁹ ausdrücklich darauf hin, „dass der Einsatz von Derivaten ohne konkretes Grundgeschäft (Kreditgeschäft) spekulativen Zwecken dient und daher untersagt ist.“ Dennoch wurde im Rahmen der örtlichen Erhebungen festgestellt, dass zwei Zweckverbände grundgeschäftslose Derivate abgeschlossen haben:

ZV11

Der ZV11 schloss am 25.07.2005 einen Zinssatzswap über 2 Mio. Euro mit einer Laufzeit vom 27.07.2005 bis 27.07.2010 ab. Diesem Vertrag lag kein zu sichernder Kredit zu Grunde. Die Vertragsparteien vereinbarten, dass die Bank und der Verband Festbeträge und variable Beträge innerhalb festgelegter Zeiträume und unter Anwendung festgelegter Formeln austauschen. Diese Formeln enthielten einen „Hebelfaktor“ Zahl 3 und berücksichtigten die Ergebnisse der jeweiligen Vorperiode. Der Verbandsgeschäftsführer ging nach eigenen Angaben irrtümlich davon aus, dass das Derivatgeschäft vom 25.07.2005 durch den Derivaterlass „gedeckt“ war. Der Verband beendete dennoch das Geschäft mit Wirkung vom 30.06.2009 und unter Zahlung eines Auflösungsbetrages in Höhe von 80.000,00 Euro vorzeitig. Neben dem Auflösungsbetrag zahlte der Verband im Zeitraum vom 27.07.2005 bis zum 27.01.2009 in Erfüllung des Derivatvertrages insgesamt 254.246,33 Euro an die Bank.

Das Derivatgeschäft war aufgrund der vereinbarten Zahlungsbedingungen und den dazu hinterlegten Formeln ein sogenannter „CMS-Memory-Swap“. Bereits aufgrund seiner Art und wegen des fehlenden Grundgeschäftes war dieses Derivatgeschäft des Verbandes eine reine „Zinswette“. Der Verband „verspielte“ bei diesem Geschäft somit einen Gesamtbetrag (Zahlungen + Auflösungsbetrag) in Höhe von 334.246,33 Euro.

ZV13

Der zum 01.01.2017 im ZV 10 aufgegangene ZV13 schloss mehrere grundgeschäftslose Derivatgeschäfte ab. Aufgrund der vorgefundenen Aktenlage kann zumindest von vier derartigen Geschäften ausgegangen werden:

¹⁹ RdErl. des MI vom 28.09.1999 – 32.14-10245/1 „Derivate Finanzinstrumente und Umschuldungen“, MBl. LSA Nr. 42/1999 vom 22.12.1999, S. 1593 ff.

Abschluss Vom	Beginn	Ende	Bezugssumme (in Euro)	beendet am
05.02.2003	07.02.2003	15.09.2012	3.000.000,00	06.06.2003
17.07.2003	21.07.2003	21.07.2005	2.500.000,00	11.03.2004
18.01.2005	20.01.2005	11.02.2010	4.000.000,00	19.11.2008
11.05.2006	15.05.2006	11.02.2016	3.000.000,00	17.03.2009

Die Derivatgeschäfte aus den Jahren 2005 und 2006 waren nicht nur grundgeschäftslos, sondern zudem CMS-Swaps (siehe oben) und damit spekulativ angelegt. Beide Derivatgeschäfte wurden nach Aussagen der Bank „portfoliooptimierend“ abgeschlossen. Sie dienten damit dazu, „die, im Vergleich, hohen Zinsen der Zinssicherungen“ vorangegangener Derivatgeschäfte des Verbandes zu senken. Im Verband selbst wurde ganz offen kommuniziert, dass diese Derivatgeschäfte „grundgeschäftslos“ waren (siehe u. a. Protokolle der Verbandsversammlung vom 10.12.2008 und vom 20.01.2009). Der ZV13 ging davon aus, dass es nach Auslaufen des Derivaterlasses²⁰ „im Land [...] seit dem keine Richtlinie zu den Swaps mehr“ gab (siehe Protokoll Verbandsversammlung vom 20.01.2000).

Der Landesrechnungshof vertritt die Auffassung, dass auch nach Ablauf der Gültigkeit des Derivaterlasses für das Land Sachsen-Anhalt spekulative Derivatgeschäfte nach den allgemeinen haushaltsrechtlichen Vorgaben - unabhängig von der Geltungsdauer konkretisierender Erlasse – unzulässig sind.²¹

4.1.3 Portfolioswaps

Mindestens zwei Zweckverbände schlossen sog. „Zinsportfolioswaps“ ab, in die sie negative Marktwerte aus beendeten Geschäften einpreisten²².

Der ZV2 und der ZV3 schlossen Portfolioswaps mit folgenden Konditionen ab:

²⁰ RdErl. des MI vom 28.09.1999 – 32.14-10245/1 „Derivate Finanzinstrumente und Umschuldungen“, MBl. LSA Nr. 42/1999 vom 22.12.1999, S. 1593 ff.

²¹ Vgl. Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt, Jahresbericht 2018 Teil I, S. 7

²² Vgl. Ausführungen unter Punkt 4.1.2 des Berichts.

Portfolioswap	ZV2	ZV3
Laufzeit	31.12.2011-31.12.2041	15.02.2015-31.03.2050
Abgesicherte Grundgeschäfte i. H. v.	21.812.558,11 Euro	51.644.835,03 Euro
Eingepreiste negative Marktwerte aus älteren Derivatgeschäften	1.547.700,00 Euro	19.777.000,00 Euro
Konditionen	Bank: variabel nach EURIBOR ZV: fest 3,850% p.a.	Bank: 43.438.256,15 Euro variabel nach EURIBOR 7.236.530,31 Euro fest nach unterschiedlichen Zinssatz ZV: 44.408.304,72 Euro fest 4,785% p.a.

Die „Einpreisung“ negativer Marktwerte aufgelöster älterer Derivatgeschäfte in neue Verträge führten dazu, dass die beteiligten Kreditinstitute den Verbänden einen über dem Marktdurchschnitt liegenden Zins sowie eine deutlich längere Laufzeit anboten. Beide Verbände akzeptierten dies zur Vermeidung von Zahlungen zum Ausgleich von negativen Marktwerten bei Beendigung von Swap-Verträgen. Die Zinsportfolioswaps waren damit keine Geschäfte mit zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses marktüblichen Konditionen.

Da die genannten Grundgeschäfte (Kreditverträge) der Verbände unterschiedliche Laufzeiten aufwiesen, war eine Zuordnung von Grund- und Sicherungsgeschäft und damit die geforderte Konnexität zwischen Grundgeschäft und Derivatgeschäft nicht eindeutig gegeben. Von den in der jeweiligen Grundgeschäftserklärung angeführten Verbindlichkeiten der Verbände laufen mehrere Kreditverträge vor dem Ende der Gesamtlaufzeit des Zinsportfolioswaps aus. Damit sichert dieser ab dem Zeitpunkt des jeweiligen Kreditendes kein Grundgeschäft mehr ab. Bankenrechtlich ist es grundsätzlich möglich, den Swap dann zur Sicherung eines neu aufzunehmenden Kredits einzusetzen. Der Einsatz von Derivaten für Kreditaufnahmen, deren Höhe und Bedarfstermin zum Zeitpunkt des Abschlusses des Derivatvertrages noch nicht bekannt ist, dient jedoch nach Auffassung des Landesrechnungshofes spekulativen Zwecken und verstößt somit gegen § 98 Abs. 2 KVG LSA i. V. m. § 16 GKG LSA.

Mit dem Abschluss des Zinsportfolios haben (in Abhängigkeit von der Vertragsgestaltung) beide Verbände für den Zeitraum von 30 bzw. 35 Jahren keine Möglichkeit

mehr, über das im Portfolio befindliche Kreditvolumen zu bestimmen. Sie können für sich selbst weder an günstigen Zinsentwicklungen teilnehmen noch Möglichkeiten der Umschuldung/Ablösung von Krediten nutzen.

Der Landesrechnungshof erhebt grundsätzlich Bedenken gegen den Abschluss von Derivatgeschäften mit derart langen Laufzeiten. Beabsichtigt ein Verband, einen Zinsswap abzuschließen, muss er zuvor eine gewissenhafte Prognose zur erwarteten Zinsentwicklung und seiner eigenen Liquiditätsentwicklung aufstellen und diese dokumentieren.²³ Je länger die Laufzeit eines Zinsderivates, desto unsicherer werden diese Prognosen und der Spekulationscharakter der Geschäfte überwiegt.²⁴

Die dargestellten Sachverhalte zeigen, dass insbesondere die Bereitschaft von Zweckverbänden der Trinkwasserversorgung und Abwasserbeseitigung in der Vergangenheit groß war, spekulative Derivatgeschäfte abzuschließen. Die von einigen Verbänden praktizierte Einpreisung von „negativen Marktwerten“ im Rahmen von „Umstrukturierungen“ von Derivatgeschäften führte zu unkalkulierbaren finanziellen Risiken über einen sehr langen Zeitraum, der teilweise mehr als 40 Jahre beträgt. Die Verbände haben jegliche Einflussnahme auf den mit dem Portfolioswaps verbundenen Darlehensbestand verloren.

Gleichzeitig ist die Refinanzierung der Zahlungsverpflichtungen aus Portfolioverträgen durch Gebühren und Entgelte rechtswidrig. Die Zahlung von Umlagen zur Finanzierung der Zahlungsverpflichtungen wiederum könnte die finanzielle Leistungsfähigkeit der Verbandsgemeinden übersteigen.

4.2. „Spekulatives Geschäftsgebaren“

Die Handlungsweise einiger geprüfter Zweckverbände bei der Durchführung der Derivatgeschäfte war nach Auffassung des Landesrechnungshofes spekulativ und wies gewinnorientierte Zielstellungen und Vorgehensweisen auf:

- Abschluss hochkomplexer und riskanter Derivatgeschäfte;²⁵
- Abschluss von Derivatgeschäften auf der Basis von „Fremdwährungen“ (USDollar/Schweizer Franken)²⁶ sowie
- häufiger Abbruch von Derivatgeschäften vor Ende der regulären Laufzeit.

²³ Vgl. Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt, Jahresbericht 2018 Teil 1, S. 11 ff.

²⁴ Vgl. Ausführungen des Sächsischen Rechnungshofes in seinem Jahresbericht 2010, S. 271.

²⁵ Vgl. Beispiele unter Punkt 4.1.1 und 4.1.2 des Berichts.

²⁶ Vgl. Tabelle unter Punkt 4.1.1.

Der Landesrechnungshof stellte bei der letztgenannten Fallgruppe „häufiger Abbruch von Derivatgeschäften“ insbesondere zwei Geschäftsgebaren – Beendigung und Einpreisung des negativen Marktwertes in Folgegeschäfte sowie Beendigung gegen Ausgleichszahlung fest.

4.2.1 Einpreisung von negativen Marktwerten

Insbesondere die Zweckverbände ließen im Fall von vorzeitig mit negativen Marktwerten beendeten Derivatgeschäften regelmäßig von dem jeweiligen Kreditinstitut diese Marktwerte in neu abgeschlossene Derivatgeschäfte „einpreisen“ bzw. „verrechnen“.²⁷ Wie der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen ist, machten insbesondere drei Zweckverbände häufiger von der Verrechnungspraxis Gebrauch und/oder ließen erhebliche Beträge in Folgegeschäfte einpreisen:

	Gesamtanzahl Derivatgeschäfte	Anzahl Einpreisungen/ Verrechnungen	Letzter (kumulierter) Einpreisungsbetrag (in Euro)
ZV2	51	26	4.019.700
ZV1	17	2	11.000.000
ZV3	89	42	19.777.000

Die Einpreisung bzw. Verrechnung hatte für die Zweckverbände zur Folge, dass ihnen die Bank für die Folgegeschäfte, in die sie negative Marktwerte älterer Verträge einpreiste bzw. verrechnete, schlechtere als zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses marktübliche Konditionen (insbesondere hinsichtlich des nunmehr zu zahlenden Festzinses und einer verlängerten Laufzeit) gewährte. Die Kreditinstitute teilten den Verbänden, die aufgrund der Einpreisung verschlechterten Konditionen jedoch im Regelfall nicht konkret mit. Teilweise hatten die geprüften Verbände keinen Überblick über die Höhe der verrechneten Summen und darüber, ob die verrechneten Marktwerte positiv oder negativ waren. Sie nahmen diese von ihren Geschäftspartnern vorgeschlagene Verrechnungspraxis hin und verlangten auch keine entsprechenden Auskünfte.

Eine Berechnung bzw. Betrachtung der Wirtschaftlichkeit der aufgelösten Geschäfte war damit für die Verbände nicht möglich. Die jeweiligen Verbände konnten i. d. R. nicht einschätzen, welche wirtschaftlichen und finanziellen Folgen ihnen aus der „Verrechnung“ entstanden bzw. entstehen werden.

²⁷ Vgl. auch Feststellungen zu den Städten unter Punkt 3.1 des Berichts.

Zweck der Einpreisung bzw. Verrechnung war aus Sicht der Zweckverbände die Vermeidung „jeglicher Liquiditätsflüsse“. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist dieses Vorgehen geeignet, den Anschein zu erwecken, dass die Geschäftsführungen der Zweckverbände damit auch die notwendige Information der Verbandsversammlung und der Verbandsgemeinden über die aus Derivatgeschäften entstandenen finanziellen Nachteile des Verbandes vermeiden wollten. Diese Praxis kann sich auch auf die Berechnung der Gebühren auswirken.

Der Landesrechnungshof bewertet die dargestellte, von mehreren Zweckverbänden über Jahre hinweg geübte, „Einpreisungspraxis“ negativer Marktwerte aus vorangegangenen Derivatgeschäften als gravierenden Verstoß gegen die für diese Verbände geltenden haushaltsrechtlichen Vorgaben.

4.2.2 Beendigung von Derivaten gegen Ausgleichszahlungen

Die vorzeitige Beendigungen von Derivatgeschäften unter Ausgleich eines noch bestehenden negativen Marktwertes an die beteiligte Bank oder im umgekehrten Fall eines positiven Marktwertes an den beteiligten Verband praktizierten die Zweckverbände insbesondere in den ersten Jahren ihrer „Derivattätigkeit“.

Der Landesrechnungshof stellte u. a. folgende Fälle von Ausgleichszahlungen fest:

ZV2

Laufzeit Derivat bis	Auflösung	Ausgleichsbetrag (in Euro)
30.12.2004	06.05.2003	15.700,00 an Verband
30.03.2005	15.03.2004	1.750,00 an Verband
30.06.2005	15.03.2004	3.500,00 an Verband
30.06.2005	15.03.2004	4.500,00 an Verband
30.12.2004	06.05.2003	22.600,00 an Verband
30.12.2009	26.05.2005	30.000,00 an Verband
15.12.2016	17.04.2007	16.000,00 an Verband
30.12.2014	17.04.2007	5.500,00 an Verband
30.06.2016	17.04.2007	2.000,00 an Verband

ZV3

Laufzeit Derivat bis	Auflösung	Ausgleichsbetrag (in Euro)
31.12.2011	25.01.2005	4.000,00 an Verband
30.06.2005	25.01.2005	13.500,00 an Bank
30.06.2005	25.01.2005	17.500,00 an Bank
30.06.2005	21.01.2005	10.000,00 an Bank
30.04.2007	25.01.2005	12.500,00 an Bank
30.05.2007	21.01.2005	27.400,00 an Bank
30.06.2007	25.01.2005	20.500,00 an Bank
30.07.2007	25.01.2005	55.800,00 an Bank
30.04.2007	21.01.2005	11.100,00 an Bank

ZV13 (jetzt ZV10)

Laufzeit Derivat bis	Auflösung	Ausgleichsbetrag (in Euro)
17.11.2003	15.12.2000	3.988,08 an Bank
16.11.2009	31.10.2008	53.150,00 an Bank
15.05.2007	18.07.2002	22.500,00 an Verband
15.09.2012	06.06.2003	48.500,00 an Verband
21.07.2005	11.03.2004	10.000,00 an Verband
11.02.2010	19.11.2008	4.500,00 an Verband
16.11.2009	31.10.2008	52.650,00 an Verband
03.07.2017	27.06.2012	437.000,00 an Bank

ZV7

Laufzeit Derivat bis	Auflösung	Ausgleichszahlung (in Euro)
29.09.2017	23.04.2013	660.900,00 an Bank
29.03.2018	27.03.2013	1.530.400,00 an Bank

ZV6 (jetzt ZV14)

Laufzeit Derivat bis	Auflösung	Ausgleichszahlung (in Euro)
30.09.2016	13.11.2014	169.800,00 an Bank
28.09.2017	13.11.2014	483.300,00 an Bank
30.12.2021	13.11.2014	1.498.400,00 an Bank

ZV1

Laufzeit Derivat bis	Auflösung	Ausgleichszahlung (in Euro)
30.07.2018	30.11.2010	8.000.000,00 an Bank

Trotzdem Ausgleichszahlungen zur Beendigung von Derivategeschäften geleistet werden mussten, schlossen die folgenden Zweckverbände weiter Derivatgeschäfte ab.

- ZV13 (mit Zahlung von 437.000 Euro für ein am 27.06.2012 beendetes Derivatgeschäft);
- ZV1 (mit Zahlung von 8.000.000 Euro für ein am 30.11.2010 beendetes Derivatgeschäft);
- ZV6 (jetzt ZV14) und
- ZV7

ZV13

Der Verband erhielt nach Zahlung von 437.000 Euro aus der Auflösung eines Derivatgeschäftes einen Betrag in gleicher Höhe nach dem Abschluss eines weiteren Derivatgeschäftes von der Bank. Das neu abgeschlossene Derivatgeschäft hatte einen geringeren Bezugsbetrag und einen niedrigeren Festzins als das Vorgängergeschäft. Das Vorgängergeschäft sollte über 10 Jahre laufen. Das neu abgeschlossene Derivatgeschäft hatte dagegen eine Laufzeit von 40 Jahren.

ZV1

Nach Zahlung eines Betrages von 8.000.000 Euro aus der Auflösung eines Derivatgeschäftes erhielt der Verband nach Abschluss eines Anschlussgeschäftes von der Bank den Betrag von 8.150.000 Euro. Die „Mehrzahlung“ der Bank von 150.000 Euro war nach mündlichen Angaben des Verbandsgeschäftsführers eine pauschale Rückzahlung der vom Verband für den Zeitraum 30.07.-29.10.2010 im Rahmen des ursprünglichen Derivatgeschäftes geleisteten letzten Zahlung i. H. v. 124.733,95 Euro.

Dieses „Entgegenkommen“ der Bank „bezahlte“ der Verband jedoch mit deutlich verschlechterten Bedingungen des neu abgeschlossenen Derivatgeschäftes gegenüber dem ursprünglichen Geschäft bei erhöhtem Risiko:

- längere Laufzeit des Neugeschäftes (Ende Ursprungsgeschäft: 30.07.2018/Ende Anschlussgeschäft: 30.04.2024);
- eine Verkürzung der „Festzinsperiode“ auf neun Monate;
- ein gegenüber dem Altgeschäft verringerter Abzugsfaktor und
- keine Festlegung eines Höchstsatzes der variablen Zahlungen des Verbandes.

ZV14

Der Vorgängerverband ZV6 des am 01.01.2015 gegründeten ZV14 beendete im Jahr 2014 drei Derivatgeschäfte vorzeitig gegen Barzahlungen (Derivatgeschäfte Nr.1, 3 und 5 der nachstehenden Tabelle). Das beteiligte Kreditinstitut erstattete dem ZV6 im Rahmen der gleichzeitig getätigten Neuabschlüsse (Nr. 2, 4, 6) einen

Teil dieser Ausgleichszahlungen. Der Verband zahlte insgesamt an die Bank 2.151.500,00 Euro und erhielt 2.015.100,00 Euro „zurück“.

Nr.	Laufzeit Derivat bis	Bezugsbetrag (in Euro)/ Konditionen	Vorzeitige Auflösung	Zahlung ZV6 an Bank (in Euro)	Zahlung Bank an ZV6 (in Euro)	Geänderte Konditio- nen für den ZV6
1.	30.09.2016	2.074.062,00 Verband fest 4,164% p.a. Bank variabel 3M-Euribor	13.11.2014	169.800,00		
2.	30.09.2026	1.742.212,08 Verband fest 2,065% p.a. Bank variabel 3M-Euribor	-		161.300,00	Gegen Derivat Nr.1.: Festzins: - 2,099% Laufzeit: +10 Jahre
3.	28.09.2017	4.398.444,15 Verband fest 3,65% p.a. Bank variabel 6M-Euribor	13.11.2014	483.300,00		
4.	30.09.2027	3.782.661,99 Verband fest 2,43% p.a. Bank variabel 6M-Euribor	-		436.600,00	Gegen Derivat Nr.3.: Festzins: - 1,22% Laufzeit: +10 Jahre
5.	30.12.2021	5.308.900,00 Verband fest 4,6125% p.a. Bank variabel 6M-Euribor	13.11.2014	1.498.400,00		
6.	30.12.2031	5.109.816,25 Verband fest 3,6825% p.a. Bank variabel 6M-Euribor	-		1.417.200,00	Gegen Derivat Nr.5.: Festzins: - 0,93% Laufzeit: +10 Jahre

Der ZV6 „erkaufte“ sich unter Zahlung einer verbleibenden „Restsumme“ von 136.400,00 Euro und Akzeptanz einer längeren Laufzeit von jeweils 10 Jahren geringfügige Zinsvorteile bei drei Derivatgeschäften.

ZV7

Der Verband schloss bei einem Kreditinstitut folgende Derivatgeschäfte ab:

Derivat	Laufzeit	Grundgeschäft (Betrag in Euro)	Konditionen
A	15.07.2008- 29.09.2017	7.068.750	Bank variabel: 3M-EURIBOR Verband fest: Bis 30.12.2013: 4,605% p.a. 30.12.2013-30.12.2016: 3,210% p.a. 30.12.2016-29.09.2017: 1,815% p.a.
B	25.04.2013- 30.09.2022	5.157.857	Bank variabel: 3M-EURIBOR Verband fest: Bis 30.12.2015: 4,79% p.a. 30.12.2015-29.09.2017: 3,90% p.a. 29.09.2017-30.09.2022: 1,48% p.a.

Auf Vorschlag des Kreditinstitutes (Schreiben vom 22.04.2013) beendete der Verband das Derivat A zum 23.04.2013 unter Zahlung eines Ausgleichsbetrages von 660.900 Euro vorfristig. Nach Abschluss des Derivates B zahlte das Kreditinstitut 660.900 Euro an den Verband aus. Der finanzielle Vorteil für den Verband bestand damit in der Reduzierung der Höhe des Grundgeschäftes.

Ein Vergleich der Konditionen der Derivate A und B im „Überschneidungszeitraum“ beider Geschäfte zeigt jedoch, dass der Verband mit dem Derivat B schlechtere Bedingungen erhielt:

Zeitraum	Festzins Verband p.a.		„Mehrerlös“ Kreditinstitut
	Derivat A	Derivat B	
25.04.2013-30.12.2013	4,605%	4,790%	+0,185% p.a.
30.12.2013-30.12.2015	3,210%	4,790%	+1,580% p.a.
30.12.2015-30.12.2016	3,210%	3,900%	+0,690% p.a.
30.12.2016-29.09.2017	1,815%	3,900%	+2,085% p.a.

In den Fällen, in denen die Verbände höhere Zahlungen bei Beendigung eines Derivatgeschäftes leisten mussten, schlossen die Kreditinstitute im Anschluss weitere Derivatgeschäfte über eine deutlich längere Laufzeit mit den Verbänden ab und erstatteten im Gegenzug einen Teil der Ausgleichszahlungen zurück.

Abschließend ist zu Punkt 4.2 festzuhalten: Die Verbände prüften bei den dargestellten Vorgehensweisen regelmäßig weder die Vor- und Nachteile weiterer Derivatgeschäfte noch zogen sie einen „Ausstieg“ aus diesen und eine Rückkehr zur planbareren und risikoärmeren Kreditpraxis mit Festzinsen in Erwägung. Nachdem die Verbände bereits negative Erfahrungen mit Derivatgeschäften machten, hätte ein Lerneffekt eintreten müssen. Die verantwortlichen Entscheidungsträger hätten danach ernsthaft hinterfragen müssen, ob der nötige Sachverstand für den Abschluss dieser Geschäfte im Verband vorhanden war.

Der Landesrechnungshof bewertet die dargestellten Vorgehensweisen bei der vorzeitigen Beendigung von Derivatgeschäften als spekulativ. Sie belegen, dass die Verbände Finanzderivate ohne zureichende Informationen bzw. Verständnis von Chancen, Risiken und Wirkungsweisen beschafften und hielten.

Die Verbände sollten die aufgezeigten Sachverhalte nutzen, aus ihren Fehlern der Vergangenheit zu lernen und diese zukünftig zu vermeiden. Eine Aufarbeitung der Altfälle ist erforderlich, soweit noch laufende Verträge bestehen. Hier müssen die Verbände prüfen, ob es wirtschaftlich ist, diese Verträge fortzu-

setzen und ob ggf. vorzeitige Beendigungsmöglichkeiten bestehen. Eine Aufarbeitung der Altfälle sollte vorrangig zur Durchsetzung noch erfolgversprechender, d. h. i. d. R. noch nicht verjährter, Schadensersatz- oder Regressforderungen betrieben werden. Auch insoweit ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten.

4.3 Zusätzliche Prüfungserkenntnisse

Neben der Bestätigung der bisherigen Prüfungserkenntnisse aus der softwaregestützten Erhebung wurden bei den örtlichen Erhebungen neue Sachverhalte zu Besonderheiten bei einzelnen, mit Derivaten belegten, Grundgeschäften festgestellt.

4.3.1 Derivatgeschäfte und „Roll-over-Kredite“

„Als Roll-over-Kredit bezeichnet man im internationalen Kreditverkehr einen mittel- bis langfristigen Kredit, dessen Zinssatz nicht für die gesamte Laufzeit des Kreditvertrages festgelegt, sondern periodisch den aktuell geltenden Marktverhältnissen angepasst wird. Die Zinsanpassung erfolgt zu vertraglich vereinbarten Terminen, üblicherweise alle 1, 3, 6 oder 12 Monate. Als Referenzzinssatz werden beispielsweise der LIBOR oder EURIBOR verwendet. (Mit einem für einen gewissen Zeitraum festen Zinssatz soll dem Kreditnehmer eine sicherere Kalkulationsgrundlage geschaffen werden, die ihm einen Teil des Zinsänderungsrisikos abnimmt. Steigen nämlich die vergleichbaren Marktzinsen während der Festzinsperiode, so ist der Roll-over-Kredit hiervon nicht betroffen. Sinken jedoch die aktuellen Marktzinsen, dann hat der Kreditnehmer den Festzins weiterhin zu zahlen; er trägt mithin lediglich das Zinsänderungsrisiko bei sinkenden Zinsen“.

Ein Zweckverband belegte sog. „Roll-over-Kredite“ mit Derivatgeschäften.

Am 13.03.2007 schloss der ZV5 einen Swap-Vertrag mit einer Laufzeit vom 30.06.2007 bis 31.12.2017 ab. Der Verband verpflichtete sich mit diesem Vertrag, einen Festzins i. H. v. 4,097 % p.a. unter Anwendung des „Quotienten 360/360“ an die Bank zu zahlen. Diese verpflichtete sich im Gegenzug, den variablen Zinssatz unter Anwendung der „Quotienten 365/360“ und einer Aufrundung des zum Stichtag festgesetzten „Euribor – Satzes“ auf 1/1.000 Prozentpunkt zu zahlen.

In seiner Anlage benannte der Vertrag die Bezugsbeträge wie folgt:

von	Bis	EUR Bezugsbetrag
30. Juni 2007	31. Dezember 2007	1.000.000,00
31. Dezember 2007	31. Dezember 2008	3.000.000,00
31. Dezember 2008	31. Dezember 2009	5.000.000,00
31. Dezember 2009	31. Dezember 2012	7.000.000,00
31. Dezember 2012	31. Dezember 2013	5.800.000,00
31. Dezember 2013	31. Dezember 2014	4.600.000,00
31. Dezember 2014	31. Dezember 2015	3.400.000,00
31. Dezember 2015	31. Dezember 2016	2.200.000,00
31. Dezember 2016	31. Dezember 2017	1.000.000,00

Am 24.10.2007 schloss der Verband einen weiteren, am 04.01.2010 beginnenden, Swap-Vertrag ab. Zahler des Festzinssatzes in Höhe von 4,488% unter Verwendung des Quotienten 360/360 war der Verband; Zahler des variablen Zinssatzes war die Bank unter Verwendung des Quotienten 365/360.

Die Bezugsbeträge wurden in einer Anlage wie folgt benannt:

von	Bis	Bezugsbetrag EUR
4. Januar 2010	2. Januar 2015	4.000.000,00
2. Januar 2015	4. Januar 2016	3.000.000,00
4. Januar 2016	2. Januar 2017	2.000.000,00
2. Januar 2017	29. Dezember 2017	1.000.000,00

Beide Verträge wurden unter Beachtung der jeweiligen Zahlungsverpflichtungen als „Payer-Swap“ bezeichnet. Als Grundgeschäfte für diese Swap benannte der Verband die bestehenden „Roll-over-Kredite“.

Der Verband schloss zwischen 2007 und 2017 folgende „Roll-over-Kredite“ ab:

Datum/Vertragsnummer	Betrag (in Euro)	Zinssatz	Laufzeit	Tilgung (in Euro)
ab 01.04.2007/ 10761302	1.500.000	3-mon.-Euribor	bis 28.12.2010	15.000 (¼ jährlich)
ab 03.01.2008/ 780154223	5.000.000	3-mon.-Euribor	bis 03.01.2013	70.000 (¼ jährlich)
ab 30.06.2009/ 8100285013	5.085.000	3-mon.-Euribor	bis 30.06.2010	keine
ab 31.12.2010/ 8100893013	8.000.000	3-mon.-Euribor	bis 30.06.2013	80.000 (¼ jährlich)
ab 28.12.2012/ 6711137585	2.100.000	3-mon.-Euribor	bis 31.03.2015	26.250 (¼ jährlich)
ab 30.12.2013/ 6711752995	3.600.000	3-mon.-Euribor	bis 30.06.2017	70.000 (¼ jährlich)

Eine den Grundgeschäften nach lose zuzuordnende Verbindung zwischen den Swap-Verträgen und den „Roll-over-Krediten“ ist ohne aufwendige Ermittlung aus den Verläufen der einzelnen Verträge nicht möglich. Es gab keine sachliche und zeitliche Verbindung zwischen den Swap-Verträgen und den „Roll-over-Krediten“. Die unterschiedlichen Bezugsbeträge der Swap-Verträge haben keinen Zusammenhang mit der Tilgung der „Roll-over-Verträge“. Weder die Start- noch die Endtermine stimmen direkt überein.

Weiterhin besteht kein - dem Grundsatz der Konnexität entsprechender - Zusammenhang zwischen den Swap-Verträgen und den „Roll-over-Krediten“. In der vom Verband gewählten Ausgestaltung war der Abschluss der Swap-Verträge nicht zulässig und ist als spekulativ zu bewerten. Unter Berücksichtigung der Bedingungen der „Roll-over-Kredite“, insbesondere der vierteljährlichen Kündbarkeit und der Möglichkeit von Sondertilgungen, war der Einsatz von Swap-Verträgen zur Zinssicherung entbehrlich.

Nach dem neuen Erlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 28.02.2019 – 21-10245 „Kriterien zur Beurteilung genehmigungspflichtiger Derivatverträge“ (MBI. LSA 2019, S. 163 ff.) ist die Absicherung von „Roll-over-Krediten“ mit Derivatgeschäften nicht mehr zulässig, da sie die Kriterien der Betrags- und Laufzeitkongruenz nicht durchgehend erfüllen.

Verbände, die Roll-over-Kredite mit Zinsderivaten belegten, müssen prüfen, ob ihnen durch diese Geschäfte ein Schaden entstanden ist und ggf. weitere Maßnahmen zur Schadensminderung bzw. Durchsetzung von möglichen Schadensersatz- oder Regressansprüchen ergreifen.

4.3.2 „Teilentschuldung“ von Zweckverbänden und Derivatgeschäfte

Neben der Bestätigung der bisherigen Prüfungserkenntnisse aus der softwaregestützten Erhebung stellte der Landesrechnungshof bei den örtlichen Erhebungen neue Sachverhalte zu Besonderheiten bei mit Derivaten belegten Grundgeschäften fest. Ein Zweckverband schloss für einen Kredit ein Derivatgeschäft ab, für den er Teilentschuldungshilfe des Landes erhielt.

Der ZV9 und das Land Sachsen-Anhalt schlossen auf Grundlage der Sanierungshilfe-Richtlinie²⁸ am 25.11.2004 einen sog. „Teilentschuldungsvertrag“ ab. Das Land verpflichtete sich damit, ab dem 30.01.2005 den Schuldendienst für einen Kredit des Verbandes (Darlehensnummer 3520600135, Zinssatz 5,57 v. H) in Höhe eines Teil-

²⁸ RdErl. des MI LSA vom 01.06.1995, zuletzt geändert durch RdErl. des MULE vom 15.06.2000, MBI. S. 790.

betrages von 6 Mio. Euro zu zahlen (Teilentschuldung) und dazu u. a. eine Sondertilgung i. H. v. 3.071.736,00 Euro zu leisten. Der zwischenzeitlich mit der Nachfolgebank des ursprünglichen Kreditinstitutes bestehende Kredit wies somit am 30.10.2005 noch einen Kreditstand i. H. v. 24.925.907,51 Euro aus. Der Verband und das Land tilgten den Kredit entsprechend dem o. g. Vertrag jeweils anteilig bis zum 30.12.2008.

Unabhängig davon schloss der Verband mit einem anderen Kreditinstitut über den am 30.10.2005 noch offenen Kreditbetrag i. H. v. 24.925.907,51 Euro (d. h. auch für den vom Land übernommenen Teilbetrag) vom 28.10.2005 einen Zinssatzswap ab. In diesem vereinbarten die Vertragsparteien u. a. Folgendes:

- Die Bank zahlt dem Verband bis zum 30.12.2008 für den o. g. Betrag einen Zinssatz i. H. v. 5,57 v. H.
- Der Verband zahlt der Bank bis zum 30.12.2008 für den o. g. Betrag einen Zinssatz i. H. v. 4,58 v. H.
- Ab dem 31.12.2008 hätte der Verband weiterhin einen Zinssatz i. H. v. 4,58 v. H. an die Bank zahlen müssen, diese schuldet dem Verband aber einen Zinssatz i. H. des dann gültigen 3-Monats EURIBOR.

Die Vertragspartner lösten das Derivatgeschäft jedoch zum 30.12.2008 auf.

Für den Zeitraum bis zum Ablauf der Teilentschuldung (30.12.2008) gestaltete sich das Derivatgeschäft für den Verband positiv. Er erzielte letztendlich auch für den vom Land übernommenen Teilkreditbetrag einen Zinsgewinn von ca. einem Prozent ($5,57 - 4,58 = 0,99$). Dem Verband entstanden somit zusätzliche Einnahmen

Der Abschluss eines Derivatgeschäftes für einen bereits getilgten Kreditbetrag verletzt nach Auffassung des Landesrechnungshofes das Konnexitätsprinzip. Das Grundgeschäft und das Derivatgeschäft waren hinsichtlich der Höhe nicht kongruent. Das Geschäft war folglich spekulativ. Weiterhin bewertet der Landesrechnungshof die Belegung von Krediten, für die die Zweckverbände Teilentschuldungshilfen des Landes erhielten, kritisch. Die Verbände sollten keinen zusätzlichen Risiken für Verbindlichkeiten eingehen, für die sie bereits Landeszuwendungen zur Entlastung erhalten.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Land bei der Gestaltung von Zuwendungsverträgen/bzw. –bescheiden zukünftig für entsprechende Fallgestaltungen Vorsorge zu treffen.

5. Derivatgeschäfte der Beteiligungsgesellschaften

Der Landesrechnungshof prüfte im Rahmen der softwaregestützten Erhebung auch, ob Beteiligungsgesellschaften der Kommunen und Zweckverbände Derivatgeschäfte tätigten.

Im Ergebnis der Erhebung gaben sieben Städte und ein Zweckverband an, dass privatrechtlich organisierte Gesellschaften, an denen sie zum Zeitpunkt der Erhebungen mehrheitlich beteiligt waren, Derivatgeschäfte abschlossen:

	Anzahl Derivate	Höhe abgesi- cherte Grundgeschäfte (in Euro)	Derivate mit ne- gativem Markt- wert beendet?	Höhe negativer Marktwerte (in Euro)
S1 (Bet.)	2	6.770.771	Nein	
S2 (Bet.)	k.A.	k.A.	Ja	3.615.000
S3 (Bet.)	1	2.500.000	Nein	
S4 (Bet.)	25	221.989.539	Ja	k.A.
S5 (Bet.)	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
S8 (Bet.)	2	2.000.000	Nein	
S9 (Bet.)	4	25.900.000	Ja	k.A.
S11 - Beteiligungen: - Derivate ja	k.A.	k.A.	k.A.	
ZV10 (Bet.)	2	13.000.000	Nein	

Der Landesrechnungshof beabsichtigte, die o. g. Angaben im Rahmen der örtlichen Erhebungen zu ergänzen und zu konkretisieren. Diese Prüfung gestaltete sich jedoch im Regelfall schwierig.

Die Beteiligungsgesellschaften der geprüften Städte und Zweckverbände weigerten sich im Regelfall gegenüber dem Landesrechnungshof direkt oder über das Beteiligungsmanagement ihres Gesellschafters, Unterlagen zu den von ihnen getätigten Derivatgeschäften zur Verfügung zu stellen. Sie verwiesen insoweit auf die fehlenden Prüfungsbefugnisse des Landesrechnungshofes.

Außerdem lagen dem Beteiligungsmanagement der Kommunen häufig keine Unterlagen zum Einsatz derivativer Finanzinstrumente in ihren Beteiligungen vor. Die Kommunen begründeten dies damit, dass Derivatgeschäfte „eigene Angelegenhei-

ten“ der Beteiligungsgesellschaften seien, auf die die Kommunen als Gesellschafter keinen Einfluss nähmen.

Der Landesrechnungshof beschränkte auf Grund dieser Ausgangslage seine Prüfung auf die Auswertung der ihm ebenfalls nur z. T. zur Verfügung gestellten Beteiligungsberichte der geprüften Städte bzw. Prüfungsberichte der Jahresabschlüsse kommunaler Beteiligungen. Er erhielt dabei Hinweise auf Art und Umfang getätigter Derivatgeschäfte und teilweise auf Derivatgeschäfte, die mit negativem Marktwerte beendet wurden.

S4

Die Stadt gab bei der softwaregestützten Erhebung an, dass ihre Beteiligungsgesellschaften 25 Derivatgeschäfte zur Absicherung von Grundgeschäften i. H. v. 221.989.539 Euro abschlossen. Es seien Derivatgeschäfte mit negativen Marktwerten beendet worden, zu deren Höhe jedoch keine Angaben gemacht wurden.

Bei den örtlichen Erhebungen standen dem Landesrechnungshof die bei der Beteiligungsverwaltung der Stadt zugänglichen Informationsquellen (Berichte über die Prüfungen der Jahresabschlüsse in digitaler Form) für 7 Beteiligungsgesellschaften zur Verfügung.

Der Landesrechnungshof stellte anhand dieser Unterlagen fest:

- Insgesamt sieben Beteiligungsunternehmen der Stadt führten Derivatgeschäfte in ihrem Portfolio.
- Ein Beteiligungsunternehmen hielt am 31.12.2016 einen Zinsswap mit einem Nominalvolumen von 35.888.000 Euro (Laufzeit bis zum 30.06.2038; Marktwert zum 31.12.2016 minus 20.417.000 Euro).
- Drei Unternehmen wiesen Abschlüsse von Swaps zur Lieferung von Treibhaussemissionsberechtigungen aus.

S3

Die Stadt gab im Rahmen der softwaregestützten Erhebung an, dass ihre Beteiligungsgesellschaften ein Derivatgeschäft zur Absicherung eines Grundgeschäftes i. H. v. 2.500.000 Euro abgeschlossen haben. Es seien keine Derivatgeschäfte mit negativen Marktwerten beendet worden

Bei den örtlichen Erhebungen stellte der Landesrechnungshof fest, dass die Beteiligungsverwaltung der Stadt über keine Informationen zu derivativen Finanzierungsinstrumenten ihrer Beteiligungsgesellschaften verfügte.

Aus den bei der Beteiligungsverwaltung vorliegenden Prüfberichten zu den Jahresabschlüssen war jedoch zu entnehmen, dass mehrere städtische Gesellschaften derivative Finanzierungsinstrumente eingesetzt:

Zwei Gesellschaften bildeten aufgrund von Derivatgeschäften „Drohverlustrückstellungen“ - ein Indiz für eventuell notwendige Zahlungen wegen negativer Marktwerte der abgeschlossenen Derivatgeschäfte.

S2

Die gab bei der softwaregestützten Erhebung an, ihre Beteiligungsgesellschaften hätten Derivatgeschäfte mit negativen Marktwerten in Höhe von 3.615.000 Euro beendet.

Die örtlichen Erhebungen ergaben, dass die Stadt über Derivatgeschäfte ihrer Beteiligungen nur über Informationen verfügte, die in den Jahresabschlüssen der Gesellschaften enthalten waren.

Danach belegte eine städtische Gesellschaft mit ihren Tochtergesellschaften im Prüfungszeitraum Grundgeschäfte in Höhe von rund 100 Mio. Euro mit Derivaten. Im geprüften Zeitraum liefen diese Derivatgeschäfte ohne angegebene Verluste aus. Eine der Tochtergesellschaften löste am 06.02.2012 einen Zinsswap durch Zahlung von **3,615 Mio.** Euro ab.

S1

Dem Beteiligungsmanagement lagen nur wenige Unterlagen zu Derivatgeschäften ihrer Gesellschaften vor.

Eine Beteiligungsgesellschaft der Stadt schloss zwei Derivatgeschäfte ab. Weitere Auskünfte erteilte sie im Rahmen der örtlichen Erhebungen weder an die Stadt noch an den Landesrechnungshof.

Der Landesrechnungshof stellte insgesamt fest, dass zahlreiche Städte bzw. deren Beteiligungsmanagement keine oder nur lückenhafte Kenntnisse über die von ihren Beteiligungsunternehmen getätigten Derivatgeschäfte hatten. Ihnen fehlten damit auch wesentliche Informationen, die sie benötigten, um als Gesellschafter Risiken aus diesen Geschäften und das unter Umständen drohende Schadenspotential beurteilen bzw. einschätzen zu können. Ggf. konnten sie auch keine erforderlichen Schritte zur Schadensminimierung/Schadensvermeidung einleiten.

Die kommunalen Beteiligungen sind so zu steuern, dass die öffentliche Aufgabenerfüllung stetig sichergestellt ist. Darüber hinaus sollen die kommunalen Beteiligungen

auch einen finanziellen Beitrag zur Haushalts- und Wirtschaftsführung ihrer Gesellschaft leisten. Dieser kann jedoch potenziell gefährdet werden, sofern (theoretische) Risiken zu konkreten Schäden werden. Finanzderivaten wohnen besonders hohe Risiken inne. Ihr höchstes Risikopotenzial entfalten sie, wenn sie für die reine Spekulation verwendet werden. Dies ist in kommunalen Beteiligungen grundsätzlich möglich, da entsprechende Verbote aus den Derivateerlassen bzw. dem KVG LSA in privatrechtlichen Unternehmen nicht unmittelbar gelten.

Somit obliegt insbesondere dem Beteiligungsmanagement der Kommunen eine besondere Sorgfaltspflicht, da die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen im Verhältnis zum kommunalen Haushalt in der Regel sehr groß ist. Außerdem besteht aufgrund des den Derivaten innewohnenden inhärenten Risikos (Hebelwirkung) ein besonders hohes Schadenspotential, das sich u. U. auch auf die Aufgabenerfüllung negativ auswirken kann, sofern es zu einem entsprechenden Schaden kommt.

Es muss daher im besonderen Interesse der Kommunen sein, ihre Beteiligungsunternehmen so zu steuern und ihre Mandatsträger entsprechend zu schulen und zu sensibilisieren, dass derartige Risiken - wo sie vorhanden sind - wirksam begrenzt werden oder Derivatgeschäfte nicht mehr abgeschlossen werden. Dies kann bspw. durch entsprechend regelmäßige Fortbildungen der Mandatsträger, eine Sensibilisierung der Entscheidungsträger in den Beteiligungsunternehmen und/oder durch die verbindliche Anwendung der im Land Sachsen-Anhalt gültigen Derivateerlasse in den Unternehmen realisiert werden. Die Kommunen müssen im Rahmen ihrer Selbstverwaltung letztlich allein dafür sorgen, dass geeignete Maßnahmen getroffen werden und ihr Beteiligungsmanagement entsprechend schlagkräftig aufgestellt ist. Dies war in den geprüften Kommunen noch nicht im erforderlichen Umfang gegeben. Es wurden teilweise zusätzlich zu den Aufgaben des Beteiligungsmanagements sachfremde Tätigkeiten wahrgenommen und dies ohne eine für die zugeordneten Aufgaben adäquate, aufgabengerechte Personalausstattung.

Der Landesrechnungshof hält zur Wahrnehmung der Kernaufgaben eines Beteiligungsmanagements eine geeignete qualitative und quantitative Personalausstattung für erforderlich.

Dies beinhaltet auch die gezielte Einflussnahme auf besondere Risiken, die bspw. aus dem Einsatz von Derivaten resultieren können. Voraussetzung dafür ist deren vollständige Erfassung und Bewertung mit dem Ziel eines rationalen Umgangs mit diesen Risiken in einem ganzheitlichen und systematischen Ansatz (Risikomanagementsystem).

Schlussfolgerungen

Die Ergebnisse der ergänzenden örtlichen Prüfungen haben die Resultate der softwaregestützten Erhebung des Landesrechnungshofes bestätigt und präzisiert. Umfang und Auswirkungen der von Kommunen und Zweckverbänden in Sachsen-Anhalt getätigten Derivatgeschäfte sind im negativen Sinn gravierender als in Auswertung der softwaregestützten Erhebung angenommen.

Aus den festgestellten Sachverhalten ergibt sich für die betroffenen Kommunen und Zweckverbände dringender zeitnaher Handlungsbedarf hinsichtlich:

- der Aufarbeitung der Derivatgeschäfte und Prüfung, ob ggf. Schadensersatz- oder Regressansprüche entstanden und geltend zu machen sind.
- einer Prüfung, ob die von ihnen abgeschlossenen Verträge und ihre Organisationsstruktur zur Verwaltung dieser Geschäfte sowie deren tägliche Umsetzung den aktuellen Vorgaben im Land Sachsen-Anhalt entsprechen.
- einer regelmäßigen Überprüfung und bei Bedarf durchzuführender Verbesserung der Ablauforganisation und der Kontrolle des Kreditmanagements sowie der fachlichen Qualifikation der mit entsprechenden Aufgaben betrauten Mitarbeiter.
- der Verbesserung ihrer Beteiligungsverwaltungen, einer effizienteren Wahrnehmung ihrer Verantwortung als kommunaler Gesellschafter von Unternehmen und zukünftiger Einflussnahme auf besondere Risiken, die bspw. aus dem Einsatz von Derivaten in Beteiligungsunternehmen/ Eigenbetrieben resultieren können.

Der Prüfung von Möglichkeiten zur Schadensbegrenzung bei noch laufenden spekulativen Derivatgeschäften und zur Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen aus beendeten spekulativen Derivatgeschäften kommt insgesamt eine erhebliche Bedeutung zu. Da die Prüfung möglicher Schadensersatzansprüche aus Derivatgeschäften i. d. R. mit einem erheblichen Aufwand verbunden ist, sollten die betroffenen Kommunen und Zweckverbände vorrangig noch nicht verjährte Geschäfte aufarbeiten. Auch bei der Aufarbeitung möglicher Schäden aus in der Vergangenheit durchgeführten spekulativen Derivatgeschäften ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten.

Die Refinanzierung der voraussichtlich aus Derivaten resultierenden Zahlungsverpflichtungen durch die betroffenen Zweckverbände bzw. der Kommunen als Verbandsmitglieder wird deren finanzielle Leistungsfähigkeit übersteigen.

Eine Lösung dieser finanziellen Probleme, die damit verbundenen Aufarbeitungsprozesse, die Abstellung ggf. festgestellter Mängel sowie die Herstellung rechtmäßiger Zustände müssen aktiv von den zuständigen Kommunalaufsichtsbehörden begleitet und unterstützt werden.

Die Landkreise als zuständige Kommunalaufsichtsbehörde sollten fachliche und ggf. personelle Unterstützung gewährleisten und die ihnen zur Verfügung stehenden kommunal-aufsichtlichen Mittel einzusetzen. Gleiches gilt für das Landesverwaltungsamt als zuständiger Kommunalaufsicht der kreisfreien Städte des Landes Sachsen-Anhalt.

Dem Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt als oberster Kommunalaufsichtsbehörde obliegt es insbesondere, den betroffenen Kommunen und Zweckverbänden verbindliche Handlungsanweisungen und fachlich untersetzte Definitionen (insbesondere Festlegung eines „Schadensbegriffes“ durch Derivatgeschäfte) vorzugeben sowie den Umfang der aufzuarbeitenden Zeiträume zu bestimmen.



Barthel
Präsident



Philipp
Mitglied des Senats