

A N T W O R T

zu der

Anfrage des Abgeordneten Prof. Dr. Heinz Bierbaum (DIE LINKE.)

betr.: Zinsderivate und sonstige risikobehaftete Finanzierungsformen bei Land und Kommunen

Vorbemerkung des Fragestellers:

„Bundesweit finden sich Berichte über Zinsderivate oder sonstige risikobehaftete Finanzierungsformen der öffentlichen Hand, die sich zu einem finanziellen Desaster entwickelt haben. Eingegangene Risiken wurden unterschätzt und aus anfänglichen finanziellen Einsparungen sind mehrjährige zusätzliche Belastungen entstanden. Solche Risiken sind zu vermeiden.“

Vorbemerkung Landesregierung:

Der Einsatz derivativer Finanzierungsinstrumente auf Landesebene und auf kommunaler Ebene erfolgt im Saarland auf Grundlage der „Derivatrichtlinien“ des Ministeriums für Finanzen und Europa bzw. des „Derivaterlasses“ des Ministeriums für Inneres und Sport. Durch diese Regelungen ist festgelegt, welche Arten von derivativen Finanzierungsinstrumenten auf Landesebene und auf kommunaler Ebene zum Einsatz kommen dürfen. Somit wird gewährleistet, dass die Möglichkeiten einer optimierten Zinsausgabensteuerung durch den Einsatz einfacher derivativer Finanzierungsinstrumente genutzt werden können, während gleichzeitig Finanzierungsrisiken durch den Ausschluss des Einsatzes komplexer Derivatstrukturen vermieden werden.

In welchem Umfang wurden bislang in den Jahren 2011 und 2012 derivate Finanzierungsinstrumente auf Landesebene (nebst Landesbetriebe) neu abgeschlossen (Art, Anzahl und Vertragsvolumina)? Auf welchen Betrag beläuft sich aktuell das Nominalvolumen aller bestehenden derivativen Finanzierungsinstrumente?

Zu Frage 1:

Das Land setzt derivative Finanzierungsinstrumente grundsätzlich nur dann ein, wenn die geplante Steuerung des Kreditportfolios nicht ausschließlich durch eine entsprechende Ausgestaltung der Kreditaufnahme realisiert werden kann.

Ausgegeben: 15.04.2013 (21.12.2012)

Der Einsatz von Derivaten durch das Land erfolgt auf Grundlage der „Richtlinien für den Einsatz derivativer Finanzinstrumente im Kreditmanagement des Ministeriums für Finanzen und Bundesangelegenheiten“ vom 01.09.2004 und wird gegenüber dem Parlament im jährlichen Derivatbericht dokumentiert, der 2013 zum mittlerweile neunten Mal vorgelegt worden ist. Der jährliche Derivatbericht enthält vollständige Übersichten über die im vorangegangenen Jahr abgeschlossenen Derivate, ausgelaufenen Derivate sowie den Gesamtbestand an Derivaten. Dabei ist für jedes Derivat detailliert die Vertragsart, das Nominalvolumen, Art und Höhe der Zinssätze sowie Beginn und Ende der Laufzeit des Derivates angegeben.

Im Jahr 2011 hat das Land 8 Derivate mit einem Nominalvolumen von insgesamt 470 Mio. € abgeschlossen, um variabel verzinsten Kredite in festverzinsliche Kredite umzuwandeln (Payer-Swaps). Die Kreditaufnahme in Form variabler Grundgeschäfte mit gleichzeitiger Umwandlung in Festverzinsung durch Payer-Swaps erfolgte, da im Rahmen der Kreditportfoliosteuerung festverzinsliche Kredite aus Gründen der Zinssicherung abgeschlossen werden sollten, am Kreditmarkt hingegen eine deutlich höhere Nachfrage nach variabel verzinsten Krediten als nach festverzinslichen Krediten bestand. Somit konnte durch den Abschluss der Derivate die im Rahmen der Portfoliosteuerung gewünschte Verzinsungsart trotz der gegenläufigen Nachfrage am Kreditmarkt realisiert werden.

Im Jahr 2012 hat das Land keine Derivate abgeschlossen, da die gewünschte Verzinsungsart jeweils direkt im Rahmen der Kreditaufnahme durch den Abschluss entsprechender Grundgeschäfte erreicht werden konnte. Der Einsatz von Derivaten war daher nicht erforderlich.

Das Nominalvolumen der zum 31.12.2012 bestehenden Derivate belief sich auf 2.591 Mio. € bei einer Gesamtkapitalmarktverschuldung von 13.232 Mio. €, somit waren 19,5% des Kreditvolumens des Landes durch Derivate in ihrer Verzinsungsform verändert. Der Einsatz von Derivaten beim Land hat sich in den letzten Jahren stetig reduziert. So betrug das prozentuale Verhältnis von Derivatvolumen und Kapitalmarktverschuldung 2011 noch 24,2% (2.975 Mio. € zu 12.267 Mio. €), 2010 noch 25,1% (2.924 Mio. € zu 11.632 Mio. €) und 2009 noch 27,8% (2.949 Mio. € zu 10.593 Mio. €).

Im Bereich der Landesbetriebe werden keine Derivate eingesetzt.

In welchem Umfang wurden bislang in den Jahren 2011 und 2012 derivative Finanzierungsinstrumente auf Ebene der saarländischen Gebietskörperschaften und deren kommunalen Unternehmen neu abgeschlossen (Art, Anzahl und Vertragsvolumina)? Auf welchen Betrag beläuft sich aktuell das Nominalvolumen aller bestehenden derivativen Finanzierungsinstrumente?

Zu Frage 2:

Der Einsatz von derivativen Finanzierungsinstrumenten auf kommunaler Ebene erfolgt auf Grundlage des „Derivaterlass des Ministeriums des Innern“ vom 12.11.1998. Voraussetzung für den Abschluss von Derivaten ist dabei wie auch beim Land die Einhaltung des Konnexitätsprinzips, also der Zusammenhang des Derivates mit einem Grundgeschäft (Kredit).

Im Jahr 2011 haben die saarländischen Kommunen folgende derivative Finanzierungsinstrumente abgeschlossen: 4 Payer-Swaps mit einem Nominalvolumen von 70 Mio. €, 2 Forward-Payer-Swaps mit einem Nominalvolumen von 46 Mio. € und 2 Receiver-Swaps mit einem Nominalvolumen von 26 Mio. €. Kommunale Unternehmen haben in 2011 folgende derivative Finanzierungsinstrumente abgeschlossen: 5 Payer-Swaps mit einem Nominalvolumen von 70 Mio. € und 6 Receiver-Swaptions mit einem Nominalvolumen von 81 Mio. €.

Im Jahr 2012 haben die saarländischen Kommunen folgende derivative Finanzierungsinstrumente abgeschlossen: 4 Payer-Swaps mit einem Nominalvolumen von 35 Mio. €, 10 Forward-Payer-Swaps mit einem Nominalvolumen von 121 Mio. €, 1 Payer-Swaption mit einem Nominalvolumen von 32 Mio. €, 3 Receiver-Swaps mit einem Nominalvolumen von 184 Mio. € und 2 Receiver-Swaptions mit einem Nominalvolumen von 76 Mio. €. Kommunale Unternehmen haben in 2011 folgende derivative Finanzierungsinstrumente abgeschlossen: 6 Payer-Swaps mit einem Nominalvolumen von 83 Mio. € und 2 Receiver-Swaps mit einem Nominalvolumen von 22 Mio. €.

Das Nominalvolumen der zum 31.12.2012 bestehenden Derivate belief sich bei den saarländischen Kommunen auf 706,1 Mio. € und bei den kommunalen Unternehmen auf 873,3 Mio. €.

Welche Alternativen zu dem Einsatz derivater Finanzierungsinstrumente bestehen? Inwieweit finden diese Anwendung?

Zu Frage 3:

Der Einsatz von derivativen Finanzierungsinstrumenten erlaubt es, das gewünschte Verhältnis zwischen fest und variabel verzinslichem Anteil sowie die Laufzeit der Kapitalaufnahmen unabhängig von der Kapitalmarktnachfrage zu steuern. Bei einem Verzicht auf den Einsatz derivativer Finanzierungsinstrumente müsste unter Umständen eine nach der Verzinsungsform oder Laufzeit ungünstige Zusammenstellung des Schuldenportfolios in Kauf genommen werden.

Weiterhin wäre es bei einem Verzicht auf derivative Finanzierungsinstrumente nicht mehr möglich, aktuelle Zinskonditionen auch für zukünftig aufzunehmende Kredite festzuschreiben und so ein niedriges Zinsniveau langfristig zu sichern.

Sonstige Alternativen zu dem Einsatz derivativer Finanzierungsinstrumente bestehen nicht.

Sind über derivate Finanzierungsinstrumente hinaus andere risikobehaftete Finanzierungsformen auf der Ebene des Landes oder der kommunalen Gebietskörperschaften im Einsatz?

Zu Frage 4:

Derivative Finanzierungsinstrumente stellen von Grundgeschäften abgeleitete Finanzprodukte dar. Bei den von Bund, Ländern und Kommunen eingesetzten Derivaten handelt es sich meistens um zinsbezogene bilaterale Vereinbarungen über den Austausch von Zahlungsströmen. Derivate stellen keine Finanzierungsform dar, da die Zahlung von Krediten ausschließlich in den zugrundeliegenden Darlehensgrundgeschäften erfolgt.

Als Finanzierungsform kommen auf kommunaler Ebene und auf Landesebene Bankkredite, Schuldscheindarlehen und an Börsen begebene Anleihen zum Einsatz. Während sich Kommunen bislang fast ausschließlich über Bankkredite finanzieren, nutzen die Länder insbesondere Schuldscheindarlehen und Anleihen zur Finanzierung. Als Risiko ist bei allen drei Finanzierungsformen vor allem das Zinsänderungsrisiko zu betrachten. Dieses kann durch den Einsatz derivativer Finanzierungsinstrumente entsprechend reduziert werden.

Inwieweit haben sich seit dem Jahr 2000 auf der Ebene des Landes (nebst Landesbetriebe) und der kommunalen Gebietskörperschaften (nebst kommunale Unternehmen) Betriebs-, Rechts-, Produkt-, Markt- oder Bonitätsrisiken in-folge des Einsatzes derivativer Finanzierungsinstrumente realisiert?

Zu Frage 5:

Betriebsrisiken beim Einsatz derivativer Finanzierungsinstrumente entstehen durch die Möglichkeit, insbesondere Datenverlusten, Systemstörungen oder Eingriffen Dritter in den Datenbestand ausgesetzt zu sein. Entsprechende Betriebsrisiken haben sich auf kommunaler Ebene und auf Landesebene bislang nicht realisiert.

Rechtsrisiken beim Einsatz derivativer Finanzierungsinstrumente bestehen darin, dass insbesondere Derivatverträge rechtlich nicht durchsetzbar sind bzw. ihre Dokumentation fehlerhaft ist. Entsprechende Rechtsrisiken haben sich auf kommunaler Ebene und auf Landesebene bislang nicht realisiert.

Produktrisiken beim Einsatz derivativer Finanzierungsinstrumente bestehen dann, wenn aufgrund einer unzulänglichen Markttiefe in bestimmten Produktbereichen einzelne Derivate nicht jederzeit zu einem fairen Marktpreis aufgelöst werden können. Auf kommunaler Ebene und auf Landesebene werden nur Derivate in einfacher Form eingesetzt, die ein entsprechend geringes Produktrisiko aufweisen. Produktrisiken haben sich auf kommunaler Ebene und auf Landesebene bislang nicht realisiert.

Marktrisiken beim Einsatz derivativer Finanzierungsinstrumente bestehen darin, dass insbesondere die Veränderung der Zinsstrukturkurve im Zeitablauf sich anders darstellt als erwartet. Hieraus resultierten mehrere, zum Teil sich kompensierende Risiken, die im Rahmen des Einsatzes derivativer Finanzierungsinstrumente in Einklang zu bringen sind. Zum Ersten das Opportunitätsrisiko, dass nach dem Abschluss von Derivaten mit fester Verzinsung auf kommunaler bzw. Landesseite das Zinsniveau sinkt, so dass sich rückwirkend betrachtet ohne Sicherung des Festzinses eine niedrigere Verzinsung ergeben hätte. Zum Zweiten das Zinsänderungsrisiko, dass nach dem Abschluss von Derivaten mit variabler Verzinsung auf kommunaler bzw. Landesseite die variablen Zinsen steigen. Zum Dritten das Anschlussfinanzierungsrisiko, dass für die Zeitpunkte zukünftig fällig werdender Kredite sich das Zinsniveau erhöht, womit sich die Anschlussfinanzierung verteuert. Marktrisiken bestehen also immer, sowohl im Bereich der Darlehensgrundgeschäfte als auch im Bereich des Derivateinsatzes, da aufgrund der Vielzahl der Einflussfaktoren auf die Marktentwicklung eine exakte Vorhersage der Marktentwicklung nicht möglich ist. Anzustreben ist eine weitestgehende Reduzierung der Marktrisiken durch permanente Marktbeobachtung und ein entsprechendes Abschlussverhalten.

Bonitätsrisiken beim Einsatz derivativer Finanzierungsinstrumente bestehen darin, dass Vertragspartner im Derivatgeschäft ihre Zahlungsverpflichtungen der Kommune bzw. dem Land gegenüber nicht mehr erfüllen können. Entsprechende Bonitätsrisiken haben sich auf kommunaler Ebene und auf Landesebene bislang nicht realisiert.

Welche Beträge haben – bei Bildung eines Gesamtsaldos – das Land (nebst Landesbetriebe) sowie die kommunalen Gebietskörperschaften (nebst kommunale Unternehmen) seit dem Jahr 2000 mit derivativen Finanzierungsinstrumenten „verloren“ oder „gewonnen“ (bitte jährliche Aufschlüsselung)?

Zu Frage 6:

Das Land und die Kommunen setzen derivative Finanzierungsinstrumente gemäß der „Derivatrichtlinien“ bzw. des „Derivaterlasses“ ausschließlich zur Absicherung von Marktrisiken ihrer Gesamtdarlehensportfolien ein. Die Durchhalteabsicht der eingesetzten derivativen Finanzierungsinstrumente ist zum Zeitpunkt der Herstellung der Sicherungsbeziehungen mit den Gesamtdarlehensportfolien stets gegeben.

Im Rahmen eines Sicherungszusammenhanges kann nicht von „verlorenen Beträgen“ bzw. „gewonnenen Beträgen“ gesprochen werden, da zusammen mit der Grundgeschäftsebene stets ein entsprechender Ausgleich realisiert wird.

So entsteht beispielsweise bei der Absicherung eines variabel verzinsten Kredits durch einen Payer-Swap (Kommune bzw. Land zahlt an Bank Festzins und erhält von Bank den im Kredit zu zahlenden variablen Zins) bei sinkenden variablen Zinsen ein höherer zu zahlender Betrag im Derivat, gleichzeitig sinkt aber der Zinsbetrag im Grundgeschäft, so dass sich ein entsprechender Ausgleich realisiert.

Wie beurteilt die Landesregierung grundsätzlich den Einsatz derivativer Finanzierungsinstrumente auf der Ebene kommunaler Gebietskörperschaften oder kommunaler Unternehmen?

Zu Frage 7:

Das Ministerium für Inneres und Sport hat im Jahr 1998 eine Anfrage des Saarländischen Städte- und Gemeindetages zur Haltung des Ministeriums für Inneres und Sport zum Abschluss von Derivaten von Kommunen beantwortet. Das diesbezügliche Schreiben des Ministeriums für Inneres und Sport vom 12.11.1998 („Derivaterlass“) hat der Saarländische Städte- und Gemeindetag für einen Aufsatz in der Saarländischen Kommunalzeitschrift 9/99 zum Einsatz von Derivaten als Zinssicherungsinstrumente in der kommunalen Kreditwirtschaft verwendet.

Nach dem vorgenannten Schreiben des Ministeriums für Inneres und Sport vom 12.11.1998 dürfen die Kommunen derivative Finanzinstrumente nur mit dem Ziel der wirtschaftlichen Gestaltung von Verbindlichkeiten einsetzen. Voraussetzung ist daher die sog. Konnexität, also der Zusammenhang mit einem konkret vorhandenen, neu abgeschlossenen oder noch abzuschließenden Kreditvertrag als Grundgeschäft.

Der Einsatz derivativer Finanzierungsinstrumente losgelöst von einem konkret zugrunde liegenden Kreditgeschäft ist den Kommunen wegen des allgemeinen Spekulationsverbots untersagt. Da derivative Finanzierungsinstrumente weder den Tatbestand einer Kreditaufnahme im Sinne des § 92 Abs. 2 noch den eines kreditähnlichen Rechtsgeschäfts im Sinne des § 92 Abs. 5 Kommunalselfstverwaltungsgesetz erfüllen, bedürfen sie keiner Genehmigung durch die Kommunalaufsichtsbehörde.

Da der Abschluss von Derivatgeschäften nicht als Geschäft der laufenden Verwaltung angesehen werden kann, bedarf es eines Gemeinderatsbeschlusses, der jedoch in einer Ermächtigung an die Bürgermeisterin oder den Bürgermeister bestehen kann; die Ermächtigung sollte an bestimmte Voraussetzungen z.B. über Mindestkonditionen geknüpft werden.

Die Landesregierung hält an den Grundsätzen des Schreibens vom 12.11.1998 weiterhin fest.