

Finanzministerium | Postfach 7127 | 24171 Kiel

Staatssekretär

An den
Vorsitzenden des Finanzausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Thomas Rother, MdL
Landeshaus
24105 Kiel

**Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/7590**

nachrichtlich:

Frau Präsidentin
des Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein
Dr. Gaby Schäfer
Berliner Platz 2
24103 Kiel

Kiel, *31.* März 2017

Fragen des Landesrechnungshofs vom 23. März 2017 und vom 16. März 2017

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

in der Finanzausschusssitzung am 23. März 2017 hatte die Präsidentin des Landesrechnungshofs ihre Fragen vom 16. März 2017 zum Themenkomplex „Wirtschaftlichkeit von Sondervermögen“ weiter präzisiert. Folgende konkrete Fragen wurden an das Finanzministerium gerichtet:

1. Wie hoch sind die Zinsen im Durchschnitt für die bestehenden Altschulden von 26 Milliarden €?
2. Was kostet beziehungsweise was bringt uns das Geld aus den Sondervermögen, das auf dem Konto der Investitionsbank liegt?
3. Wäre es nicht wirtschaftlicher, mit dem Geld der Sondervermögen jedenfalls einen Teil der alten Kredite abzulösen, anstatt damit Liquiditätsmanagement zu betreiben?

Hintergrund der Frage der Präsidentin ist erkennbar die Wirtschaftlichkeit von Sondervermögen. Ich halte es deshalb für sinnvoll, zunächst Einvernehmen über die Methodik der Bewertung der Wirtschaftlichkeit herzustellen, damit dem Parlament eine idealer Weise

zwischen Finanzministerium und Landesrechnungshof abgestimmte Informationsbasis zur Verfügung gestellt werden kann.

Die Beantwortung der konkret gestellten Fragen vor dem Hintergrund von Wirtschaftlichkeitsüberlegungen erfordert aus Sicht des Finanzministeriums zunächst verschiedene methodische Annahmen, die zu treffen sind – vorzugsweise gemeinsam mit dem Landesrechnungshof. Dies betrifft im ersten Schritt einige grundlegende Aspekte mit Bezug auf die Finanzierungspraxis des Landes. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf das Gesamtdeckungsprinzip des Haushalts, die zeitliche Kongruenz der Finanzierung einzelner Ausgaben sowie die Finanzierungs- und Anlagekonditionen des Landes. Auf Basis dieser grundlegenden Annahmen ergeben sich im nächsten Schritt technische Festlegungen, insbesondere bezüglich des relevanten Zinssatzes, des Entscheidungszeitpunktes sowie des Betrachtungszeitraums. Das Finanzministerium hatte dem Landesrechnungshof im Vorwege der Finanzausschusssitzung am 23. März 2017 angeboten, in einen konstruktiven Prozess zur methodischen Klärung der Annahmen einzutreten und ist weiterhin hierzu bereit.

Zu den grundsätzlichen Annahmen:

Auch gilt für den Landeshaushalt der Grundsatz der Gesamtdeckung, d.h. alle Einnahmen (inkl. der Kreditaufnahme) dienen grundsätzlich als Deckungsmittel für alle Ausgaben. Folglich lassen sich bestimmte Ausgabepositionen nicht konkreten Einnahmen bzw. Kreditfinanzierungen zuordnen. Auch eine Fristenkongruenz der Finanzierungen zu den jeweiligen Ausgaben ist in der Finanzierungspraxis nicht gegeben. Schließlich basiert die Steuerung der Kosten und Risiken der Verschuldung auf der Risikotragfähigkeit des Gesamthaushalts und nicht auf der Betrachtung einzelner Ausgabepositionen.

Klammert man gedanklich - wie womöglich der Landesrechnungshof - das Gesamtdeckungsprinzip aus und unterstellt eine Fristenkongruenz der Finanzierungen sowie der entsprechenden Ausgaben, so treten die Finanzierungskosten für die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung tatsächlich in den Hintergrund. Grund dafür ist, dass die Konditionen für die Finanzierungen des Landes am Kapitalmarkt auf Grundlage der sehr guten Bonität niemals höher- im Regelfall sogar niedriger- liegen als die Anlagesätze. Beispielsweise betragen die aktuellen Marktkonditionen für einjährige Finanzierungen minus 0,45%. Der Einlagezins bei der Bundesbank liegt hingegen bei minus 0,40%. Aus der Perspektive des Landes als Dauerschuldner lässt sich aus der fiktiven Gegenüberstellung von Anlage- und Finanzierungszinsen kein Nachteil ableiten.

Zu den technischen Festlegungen:

Ergänzend zu den grundsätzlichen Annahmen ist darauf hinzuweisen, dass für die Berücksichtigung der Finanzierungskosten aus Sicht des Finanzministeriums nicht die durchschnittliche Verzinsung der bestehenden Altschulden relevant ist. Vielmehr ist in der isolierten Betrachtung der zum Zeitpunkt der Entscheidung über die Zuführung zu einem Sondervermögen maßgebliche Marktsatz der Anschlussfinanzierungen im Landeshaushalt heranzuziehen. Den obigen Ausführungen folgend wäre zunächst eine Verständigung zwischen Landesrechnungshof und Finanzministerium sinnvoll, ob der „Anschlussfinanzierungszinssatz“ fristenkongruent zur Anlageperspektive der Sondervermögen oder entsprechend der geplanten, durchschnittlichen Laufzeit der im gesamten Kernhaushalt zu tätigen Finanzierungen des Landes als sachgerecht anzusehen wäre. Die Festlegung hätte Konsequenzen für die Höhe des rechnerischen Zinssatzes und der entsprechenden potenziellen Auswirkungen.

Annahmegemäß wäre aus Sicht des Finanzministeriums der 31. Dezember 2015 als Entscheidungszeitpunkt anzusehen. Die durchschnittliche Verzinsung der Altschulden, hier definiert als Schulden am 31. Dezember 2015, betrug im Jahr 2016 rd. 2,2 Prozent. Allerdings ist auch hier darauf hinzuweisen, dass es sich um eine vereinfachte Betrachtung handelt. Die tatsächlichen Zinskosten verändern sich im Jahresverlauf insbesondere aufgrund des Abschlusses von Verträgen mit variabler Verzinsung.

Unter Abstraktion von diversen Annahmen lagen die marktmäßigen Zinssätze für Finanzierungen des Landes zum Entscheidungszeitpunkt / zum Jahreswechsel 2015/16 zwischen minus 0,19 Prozent für die einjährige und 0,48 Prozent für die siebenjährige Laufzeit, die dem langjährigen Durchschnitt der Finanzierungen des Landes entspricht.

Schließlich ist für die Bewertung nicht realisierter Erträge (Rendite) bzw. vermiedener Kosten durch die Sondervermögen die Annahme zu treffen, dass die Bestände der Sondervermögen in Höhe von rund 342 Mio. Euro am 31. Dezember 2015 mit Ablauf dieses Stichtages aufgelöst und zur Tilgung verwendet worden wären. Den Sondervermögen sind für das Jahr 2016 Erträge in Höhe von 289,4 TEuro und Verwaltungskosten in Höhe von 30 TEuro zuzurechnen. Daraus resultiert bezogen auf den Bestand der Sondervermögen am 31. Dezember 2015 ein entgangener Ertragssatz von 0,075 Prozent, der bei Auflösung am 31. Dezember 2015 nicht realisiert worden wäre. Unabhängig davon gilt, dass die nicht im Rahmen des Liquiditätsmanagements des Landes oder zur Finanzierung der geförderten Maßnahmen benötigten Mittel mit unterschiedlicher Laufzeit als Festgeld angelegt werden. Die Summe der daraus erzielten Zinserträge liegt über der Summe der an die Investitionsbank zu entrichtenden Leistungsentgelte.

Die getroffene Annahme zur vollständigen Auflösung der Sondervermögen stellt eine Vereinfachung dar, die ausblendet, dass Teile der Sondervermögen bereits durch feste Zusagen gebunden waren und entsprechende Mittelabflüsse zur Folge hatten. Mindestens diese Ausgaben hätten alternativ aus dem Haushalt finanziert werden müssen. Insofern ist die o.g. nicht erzielte Rendite als Untergrenze zu sehen.

Es wird darauf hingewiesen, dass die Annahme zur vollständigen Auflösung ferner unterstellt, dass keine Maßnahme finanziert worden wäre. Damit stünden wichtige Investitionsmittel beispielsweise für die energetische Sanierung des Gebäudebestandes des Landes (ProFi A) nicht zur Verfügung. Gerade diese Investitionen helfen, den Anstieg der Bewirtschaftungsausgaben zu begrenzen, wie dies auch durch den Landesrechnungshof in der entsprechenden Prüfung dargelegt wurde und in der ProFi A insgesamt als positiv gewertet wurde. Eine umfassende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung muss dem Aspekt der Ausgabenbegrenzung sowie der Berücksichtigung der Erträge aus den getätigten Ausgaben (Investitionen) Rechnung tragen.

Ohne die Einrichtung der Sondervermögen würde es ebenfalls nicht gelingen, den festgestellten Sanierungsstau des Landes aufzulösen, was mit erheblichen Folgekosten verbunden wäre. Es würden beispielsweise Investitionen in das Breitbandnetz des Landes oder die Verkehrsinfrastruktur unterbleiben. Diese sind jedoch von erheblicher volkswirtschaftlicher Bedeutung, weil sie die Voraussetzungen für Wachstum und Beschäftigung schaffen. Zudem werden negative Externalitäten vermieden, da durch verbesserte Möglichkeiten der Informationsbereitstellung und des -austauschs durch das Breitbandnetz unnötige Verkeh-

re vermieden werden. Auch dies wäre in einer geeigneten Weise im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung abzubilden.

Eine sachgerechte Aussage über die Wirtschaftlichkeit der Sondervermögen erfordert aufgrund der hier nur angedeuteten Komplexität der Fragestellung diverse zielgerichtete Annahmen. In diesem Zusammenhang möchte ich meinen eingangs erwähnten Vorschlag an den Landesrechnungshof wiederholen, frühzeitig in einen gemeinsamen Abstimmungsprozess einzutreten.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Philipp Nimmermann'. The signature is written in a cursive, somewhat stylized script.

Dr. Philipp Nimmermann