



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Jahresbericht 2011

- Teil II -

Inhaltsübersicht

	Seite
Zusammenfassende Darstellung der wesentlichen Prüfungsergebnisse	3
Vorbemerkungen	5
20 Liquiditätspool des Landes - Finanzierungen ohne parlamentarische Legitimation -	7
21 Mittelbare Beteiligung des Landes an der Cash Settlement & Ticketing GmbH (CST) - unwirtschaftliches Handeln und unzureichende Kontrollen -	16
22 Brücken an Landesstraßen - zunehmende Verschlechterung des Bauwerkszustands - fehlende Erhaltungsstrategie -	22
23 Hochschulprogramm "Wissen schafft Zukunft" einschließlich "Hochschulpakt 2020" - Transparenz der Hochschulfinanzierung sinkt weiter -	33
24 Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz - künftige Generationen werden nicht entlastet - neues Konzept dringend geboten -	42

Anlagen zu dem Beitrag Nr. 24 - Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz -

- 1 Studie "Zur ökonomischen Angemessenheit der Anlagepolitik des Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz in Landesanleihen unter dem Aspekt der Vorsorge" von Prof. Dr. Raimond Maurer und Dr. Ralph Rogalla
- 2 Gesamtüberblick über die Transaktionen
- 3 Chronologische Übersicht 2003 bis 2008 (Darstellung der Finanztransaktionen im Zusammenhang mit der Optimierung des Wohnungsbauvermögens)
- 4 Übersicht zu den Verpflichtungen des Landes aus den Zinstauschgeschäften

Wesentliche Prüfungsergebnisse

20 Liquiditätspool des Landes - Finanzierungen ohne parlamentarische Legitimation -

Unternehmen mit Beteiligung des Landes und weitere Einrichtungen erhielten aus dem Liquiditätspool mehr Mittel, als sie in diesen einzahlten. Seit Februar 2009 lagen insgesamt nur negative Salden vor. Sie beliefen sich auf bis zu 723 Mio. €. Diese Defizite glich das Land ohne gesetzliche Ermächtigung mit Hilfe von Kassenverstärkungskrediten aus.

Das Land finanzierte Einrichtungen langfristig aus dem Liquiditätspool, der diese nur kurzfristig mit Liquidität versorgen sollte. Nicht immer lagen Liquiditätsplanungen vor. In mehreren Fällen waren keine Kreditrahmen festgelegt.

Konkrete Richtlinien für die Erledigung der Aufgaben des Liquiditätspools fehlten.

21 Mittelbare Beteiligung des Landes an der Cash Settlement & Ticketing GmbH (CST) - unwirtschaftliches Handeln und unzureichende Kontrollen -

Alternativen zu der Gründung der CST hatte die Nürburgring GmbH nicht geprüft. Sie erstellte auch keine Machbarkeitsstudien und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

Die Gründung der CST war nicht notwendig. Hätte die Nürburgring GmbH einen Dritten unmittelbar mit der Einrichtung und Betriebsführung eines Bezahl- und Zugangssystems beauftragt, wären Kosten von mehr als 260.000 € vermieden worden.

Bei der Auswahl von Mitgesellschaftern unterließen die Geschäftsführung und der Aufsichtsrat der Nürburgring GmbH es zum wiederholten Mal, deren Leistungsfähigkeit zu untersuchen.

Der Businessplan der CST wies bis 2014 auch bei Annahme eines günstigen Geschäftsverlaufs in der Summe erhebliche Verluste aus. Grundlagen für die Realisierung von Erträgen lagen nicht vor.

In vielen Fällen handelte die CST unwirtschaftlich.

Die Verpachtung des Geschäftsbetriebs der CST ist mit erheblichen finanziellen Risiken für die Nürburgring GmbH und deren Hauptgesellschafter verbunden.

22 Brücken an Landesstraßen - zunehmende Verschlechterung des Bauwerkszustands - fehlende Erhaltungsstrategie -

Das vom Landesbetrieb Mobilität seit 2003 angestrebte Ziel, eine wesentliche Verschlechterung des Zustands der Brücken an Landesstraßen zu verhindern, wurde nicht erreicht. Mehr als ein Drittel der Brücken befindet sich in einem problematischen Zustand. Dieser erfordert umgehende oder kurzfristige Instandsetzungsmaßnahmen.

Die Ausgaben für die Erhaltung der Brücken unterschritten 2004 bis 2008 die Ansätze in dem Investitionsplan und in den Bauprogrammen erheblich. Für diesen Zeitraum hatte ein Gutachter einen um 39 Mio. € höheren Finanzbedarf ermittelt.

Eine Strategie, die eine systematische Erhaltungsplanung von Brücken, einen bedarfsgerechten Mitteleinsatz und eine Erfolgskontrolle ermöglicht, fehlte.

Vor der Bauabnahme erforderliche Prüfungen von Brückenbauwerken führte der Landesbetrieb teilweise nicht oder verspätet durch. In einigen Fällen hielt er in einer Datenbank Bauwerksbewertungen vor, die nicht dem tatsächlichen Zustand der Brücken entsprachen.

**23 Hochschulprogramm "Wissen schafft Zukunft" einschließlich "Hochschulpakt 2020"
- Transparenz der Hochschulfinanzierung sinkt weiter -**

Die Transparenz der Hochschulfinanzierung wurde durch die Art der Umsetzung des Hochschulprogramms "Wissen schafft Zukunft" und die Auslagerung von Aufgaben aus dem Landeshaushalt in ein Sondervermögen weiter eingeschränkt. Ausgaben für denselben Zweck waren bei verschiedenen Haushaltsstellen veranschlagt. Mittel- und Stellenbewirtschaftung wurden für die Hochschulen erschwert.

Stellen, die aus zeitlich befristeten Programmen finanziert werden, wurden unbefristet besetzt.

Die Zuweisung des Landes von 1 Mio. € überstieg den Finanzbedarf der Max Planck Graduate Center GmbH. Im Bewilligungszeitraum 2009 wurden mehr als 800.000 € nicht benötigt.

**24 Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz
- künftige Generationen werden nicht entlastet - neues Konzept dringend geboten -**

Ein zentrales Ziel des Fonds, künftige Haushalte zu entlasten, wird nicht erreicht, soweit der Fonds seine Mittel in Landesschuldverschreibungen anlegt (bevorzugtes Modell).

Der wesentliche, durch die Zwischenschaltung des Fonds und die Qualifizierung der Zuführungen als Darlehen erzielte Effekt liegt darin, dass Beamtenpensionen durch zusätzliche Kredite in Höhe der Zuführungen finanziert werden können.

Der Fonds war in die Maßnahmen des Landes zur "Optimierung der Erträge des Wohnungsbauvermögens" eingebunden. Das Land erzielte hierbei - aus zum Teil rechtlich bedenklichen Transaktionen - Einmalerlöse zum Haushaltsausgleich. Die Leistungen, die das Land im Gegenzug zu erbringen hat, belasten auf Jahrzehnte künftige Haushalte:

- So erzielte das Land 2005 bis 2008 Einmalerlöse von mehr als 600 Mio. € aus der einseitigen Ablösung von Verträgen. Die Zahlungspflichten des Landes bestehen in einem Fall bis 2047. Allein 2009 beliefen sich die Ausgaben auf 39 Mio. €.
- Aus den weiteren Verträgen ist das Land bis 2039 zu Zahlungen verpflichtet, deren Höhe von der Entwicklung des vereinbarten variablen Zinssatzes abhängt. Bei einem Zinssatz von 1 % ergeben sich Ausgaben (nominal) in einer Größenordnung von insgesamt 265 Mio. €; bei einem Zinssatz von 4 % wären es 893 Mio. €.
- Die Verträge waren von den haushaltsgesetzlichen Ermächtigungen zum Abschluss derivativer Finanzinstrumente nicht gedeckt. Einnahmen und Belastungen des Landes aus den einseitig abgelösten Verträgen kommen wirtschaftlich einer Kreditaufnahme gleich.
- Der Fonds erwarb Forderungen gegen eine Gesellschaft mit Landesbeteiligung aus Nullkupon-Darlehen. Er wies diese im Vermögensverzeichnis mit 802 Mio. € aus. Der aufgezinste Bestand dieser Forderungen zum 31. Dezember 2009 war mehr als 420 Mio. € niedriger. In Höhe der Differenz besteht zwar ein Ausgleichsanspruch gegen das Land, dieser war aber nicht offen ausgewiesen.

Vorbemerkungen

- 1 Der Rechnungshof hat den ersten Teil des Jahresberichts 2011 am 10. Januar 2011 seinem Verfassungsauftrag entsprechend¹ dem Landtag und der Landesregierung zugeleitet.

Zu dem frühen Vorlagetermin waren mehrere Beiträge noch nicht fertiggestellt. Daher legt der Rechnungshof ergänzend den Jahresbericht 2011 - Teil II - mit fünf weiteren Beiträgen (Nr. 20 bis Nr. 24) vor. Hierdurch wird eine aktuellere Grundlage für die anstehende Entlastung der Landesregierung geschaffen.

- 2 Stellungnahmen der geprüften oder zuständigen Stellen sind bei der Darstellung der Prüfungsergebnisse berücksichtigt, soweit sie dem Rechnungshof bis zur endgültigen Beschlussfassung des Kollegiums über den Jahresbericht 2011 - Teil II - vorgelegen haben.
- 3 Die wesentlichen Feststellungen aus der Prüfung der Betätigung des Landes bei der Cash Settlement & Ticketing GmbH sind in den Jahresbericht 2011 - Teil II - (Nr. 21) mit aufgenommen. Prüfungsergebnisse, deren Veröffentlichung schutzwürdige Belange Dritter entgegenstehen, teilt der Rechnungshof dem Präsidenten des Landtags sowie dem Ministerpräsidenten und dem Ministerium für Finanzen zeitgleich mit der Vorlage dieses Berichts mit².
- 4 Dem Kollegium des Rechnungshofs gehören an:

Präsident Klaus P. Behnke, Vizepräsidentin Gabriele Binz, die Direktorinnen beim Rechnungshof Sylvia Schill und Dr. Elke Topp sowie die Direktoren beim Rechnungshof Johannes Herrmann, Dr. Johannes Siebelt und Andreas Utsch.

¹ Artikel 120 Abs. 2 Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947 (VOBl. S. 209), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Dezember 2010 (GVBl. S. 547), BS 100-1, § 97 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juni 2008 (GVBl. S. 103), BS 63-1.

² § 97 Abs. 4 LHO.

**Nr. 20 Liquiditätspool des Landes
- Finanzierungen ohne parlamentarische Legitimation -**

Unternehmen mit Beteiligung des Landes und weitere Einrichtungen erhielten aus dem Liquiditätspool mehr Mittel, als sie in diesen einzahlten. Seit Februar 2009 lagen insgesamt nur negative Salden vor. Sie beliefen sich auf bis zu 723 Mio. € Diese Defizite glich das Land ohne gesetzliche Ermächtigung mit Hilfe von Kassenverstärkungskrediten aus.

Das Land finanzierte Einrichtungen langfristig aus dem Liquiditätspool, der diese nur kurzfristig mit Liquidität versorgen sollte. Nicht immer lagen Liquiditätsplanungen vor. In mehreren Fällen waren keine Kreditrahmen festgelegt.

Konkrete Richtlinien für die Erledigung der Aufgaben des Liquiditätspools fehlten.

1 Allgemeines

Der Rechnungshof hatte im Jahr 2001 die Geldanlagen und Kreditaufnahmen von Unternehmen mit Landesbeteiligung geprüft. Er stellte fest, dass die Unternehmen im Jahr 2000 durchschnittlich über Geldmittel von nahezu 1,4 Mrd. € verfügten und Ende 2000 Darlehensverbindlichkeiten von mehr als 0,9 Mrd. € hatten. Vor diesem Hintergrund forderte der Rechnungshof, ein zentrales Finanzmanagement für diese Gesellschaften einzurichten und zum Liquiditätsausgleich zwischen den Unternehmen einen Liquiditätspool aufzubauen.

Bereits im Beantwortungsverfahren teilte das Ministerium der Finanzen mit, es habe die Forderungen des Rechnungshofs aufgegriffen. Der Ministerrat habe im April 2002 dem Aufbau eines Liquiditätspools zugestimmt. Dieser werde für Gesellschaften mit einer Beteiligungsquote des Landes von mehr als 50 % eingerichtet. Im November 2002 nahm der Ministerrat eine Vorlage des Ministeriums zur Ausgestaltung des Pools zur Kenntnis. Danach sollten die rechtlich selbstständigen Einrichtungen des Landes und Gesellschaften mit überwiegender Landesbeteiligung - außer der Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz (ISB) GmbH - den Liquiditätspool nutzen. Kurzfristige Liquiditätsengpässe des Liquiditätspools sollte das Land durch Kassenverstärkungskredite abdecken.

Das Ministerium unterrichtete den Haushalts- und Finanzausschuss über die Einrichtung des Liquiditätspools mit der Landtagsvorlage 14/3281 vom Mai 2004. Ihr wesentlicher Inhalt stellt sich wie folgt dar:

- Basis für die Teilnahme am Liquiditätspool ist eine Grundsatzvereinbarung, die von der Gesellschaft und vom Ministerium der Finanzen zu unterzeichnen ist. Danach können Liquiditätsüberschüsse einzelner Gesellschaften gegen Verzinsung in den Liquiditätspool eingestellt und zur Deckung der Liquiditätsdefizite anderer Gesellschaften durch verzinsliche Kredite verwendet werden.
- Bei Krediten mit einer Laufzeit von mehr als einem Jahr haben die Gesellschaften den Abschluss im Markt selbst zu tätigen. Das Kreditreferat im Ministerium der Finanzen berät sie dabei.
- Rechtlich selbstständigen Einrichtungen (Anstalten, Stiftungen) steht grundsätzlich die Teilnahme am Liquiditätspool offen.
- Die Leistungen für die Verwaltung des Liquiditätspools sind für die Teilnehmenden kostenfrei.

Die Vorlage 14/3281 enthält keinen Hinweis auf die vom Ministerrat gebilligte Verfahrensweise, Liquiditätsengpässe des Liquiditätspools durch verzinsliche Kassenkredite aufzufangen.

Die Prüfungsfeststellungen und die gezogenen Folgerungen waren Gegenstand der Verfahren zur Entlastung der Landesregierung für die Haushaltsjahre 2001 und 2002. Dabei erklärte die Landesregierung, mit der vorgenannten Vorlage sei der Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags umfänglich über das zwischenzeitlich aufgebaute Finanzmanagement informiert worden¹.

Bei seiner aktuellen Prüfung hat der Rechnungshof untersucht, ob die haushaltsrechtlichen Bestimmungen eingehalten waren, der Liquiditätspool zweckmäßig organisiert war und wirksam gesteuert wurde. Die Prüfung umfasste insbesondere den Zeitraum ab 2007.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

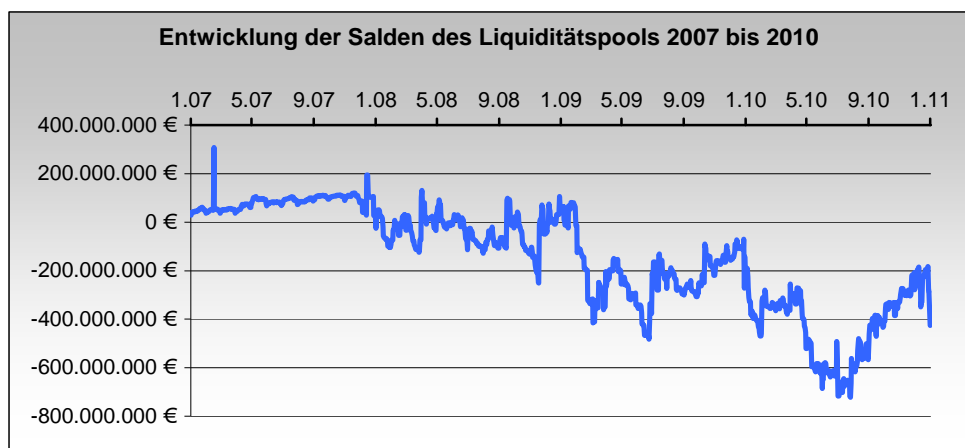
2.1 Negative Salden

2.1.1 Entwicklung der Zahl der Teilnehmer und der Bestände

Bis Ende 2010 nahmen insgesamt 67 Einrichtungen am Liquiditätspool teil:

Stichtag	Zahl der Nutzer	Einzahlungen	Auszahlungen	Saldo
		- € -		
31.12.2004	29	26.386.260	45.618.579	- 19.232.319
31.12.2005	37	29.472.774	48.614.097	- 19.141.323
31.12.2006	42	58.692.612	32.849.979	25.842.633
31.12.2007	47	83.363.087	56.244.213	27.118.874
31.12.2008	56	212.249.865	157.490.652	54.759.213
31.12.2009	46	133.561.837	345.405.043	- 211.843.206
31.12.2010	47	98.341.223	524.391.576	- 426.050.353

Bereits Ende 2004 und 2005 wies der Liquiditätspool insgesamt Defizite von jeweils mehr als 19 Mio. € aus. Seit Anfang 2007 entwickelte er sich wie folgt:



Die Grafik zeigt, dass die Mittelentnahmen seit Februar 2009 die Einlagen dauerhaft übersteigen.

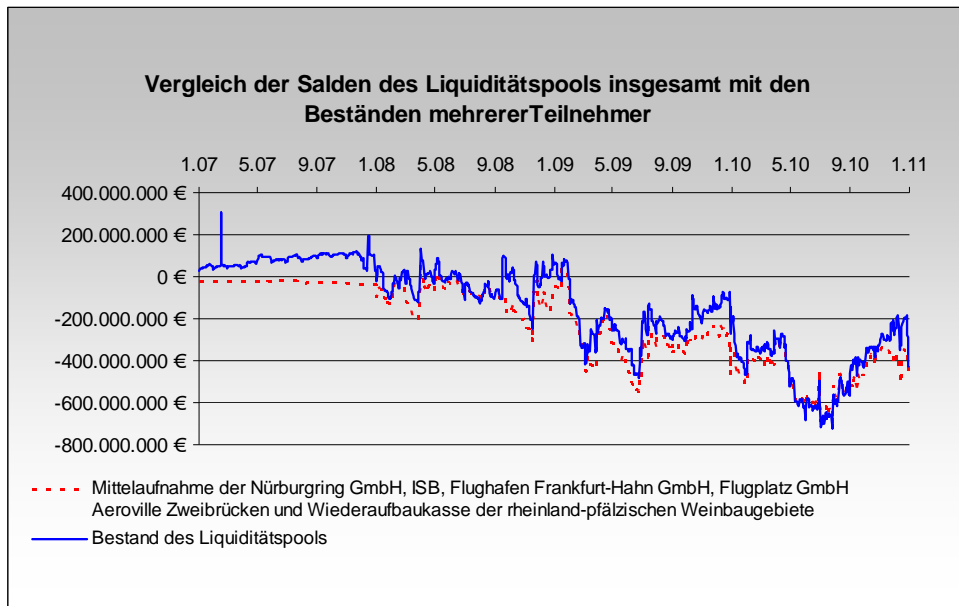
¹ Jahresbericht 2002, Tz. 14 (Drucksache 14/1880), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2002 des Rechnungshofs (Drucksache 14/2168 S. 15), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 14/2320 S. 10), Beschluss des Landtags vom 10. Juli 2003 (Plenarprotokoll 14/52 S. 3513), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2001 (Drucksache 14/2813 S. 6), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 14/3240 S. 17), Beschluss des Landtags vom 1. Juli 2004 (Plenarprotokoll 14/76 S. 5080), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2002 (Drucksache 14/3780 S. 16).

Seit Februar 2009 erhielten Unternehmen aus dem Liquiditätspool mehr Mittel, als sie in diesen einzahlten. Das Defizit betrug Ende 2009 insgesamt 212 Mio. € und Ende 2010 sogar 426 Mio. €. Am 27. Juli 2010 erreichten die Salden mit mehr als 723 Mio. € ihren höchsten negativen Stand.

In der Vorlage 14/3281 hatte das Ministerium angeführt, dass zur Deckung der Liquiditätsdefizite von Teilnehmern die Liquiditätsüberschüsse anderer Teilnehmer verwendet würden. Danach hätte der Liquiditätspool keine negativen Salden aufweisen dürfen.

2.1.2 Ursache der negativen Salden

Zu den negativen Salden trug im Wesentlichen der hohe Finanzbedarf einzelner Einrichtungen - wie der Nürburgring GmbH, der ISB, der Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH, der Flugplatz GmbH Aeroville Zweibrücken und der Wiederaufbaukasse der rheinland-pfälzischen Weinbauggebiete - bei.

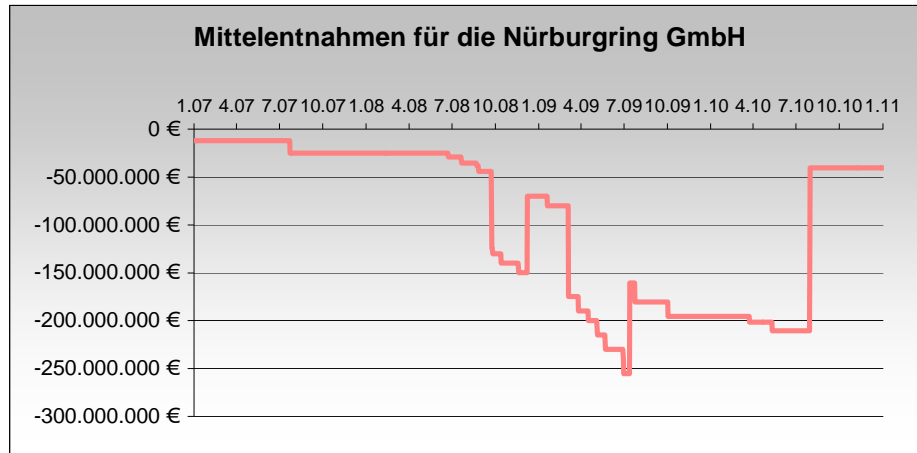


Das Diagramm verdeutlicht, dass die negativen Salden insbesondere auf Mittelentnahmen von fünf Teilnehmern am Liquiditätspool zurückzuführen waren.

Ohne die Bereitstellung von Mitteln für die oben genannten Teilnehmer hätte der Liquiditätspool meistens keine Defizite ausgewiesen. Ende 2010 hatten diese Einrichtungen dem Liquiditätspool insgesamt 494 Mio. € entnommen. Dessen Defizit belief sich zu diesem Zeitpunkt auf 426 Mio. €.

- Nürburgring GmbH

Die Nürburgring GmbH nimmt seit 2003 am Liquiditätspool teil. Sie erhielt für das Projekt "Nürburgring 2009" und zum Ausgleich von Verlusten aus der Durchführung der Formel 1-Rennen Kredite von bis zu 255 Mio. €.



In dem Diagramm sind insbesondere die hohen Mittelentnahmen in dem Zeitraum von Oktober 2008 bis Oktober 2010 auffällig.

Ende Juli 2010 beschloss die Landesregierung, die Finanzierung des Projekts "Nürburgring 2009" neu zu strukturieren. Im Auftrag des Landes übernahm die ISB die Kredite für die Baumaßnahmen. Zum Ausgleich von Verlusten aus Formel 1-Rennen erhielt die Nürburgring GmbH 2011 ein Gesellschafterdarlehen aus dem Landeshaushalt². Ende Juli 2010 zahlte sie infolge dieser Umstrukturierung 170 Mio. € und Anfang Januar 2011 weitere 40 Mio. € an den Liquiditätspool zurück.

Über die weitere Finanzierung der Nürburgring GmbH hielt diese in einer Vorlage für eine Sitzung des Aufsichtsrats im September 2010 fest: "In Abstimmung mit dem Finanz- und dem Wirtschaftsministerium sowie der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ... wurde sich darauf verständigt, dass sämtliche Liquiditätsbedarfe, die sich aus Zins- und Tilgungsverpflichtungen (ab 2014) sowie aus dem laufenden Geschäft ergeben, solange aus dem Liquiditätspool des Landes Rheinland-Pfalz zur Verfügung gestellt werden, bis die Finanzkraft der Nürburgring GmbH und deren Töchter aus den Pachteinahmen ausreicht, um diesen Verpflichtungen nachkommen zu können."

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass eine längerfristige Finanzierung von Unternehmen, die Verluste erwirtschaften, nicht zu den Aufgaben des Liquiditätspools gehört.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, derzeit sei der Gesellschaft seitens ihres Aufsichtsrats kein Kreditrahmen im Liquiditätspool eingeräumt. Grundsätzlich sei aber eine künftige Inanspruchnahme (nur Zwischenfinanzierung, keine Langfristfinanzierung) nicht ausgeschlossen. Über eventuell erforderliche Haushaltsansätze im Zusammenhang mit Liquiditätsunterdeckungen 2012 und 2013 werde im Aufstellungsverfahren für den Doppelhaushalt 2012/2013 entschieden.

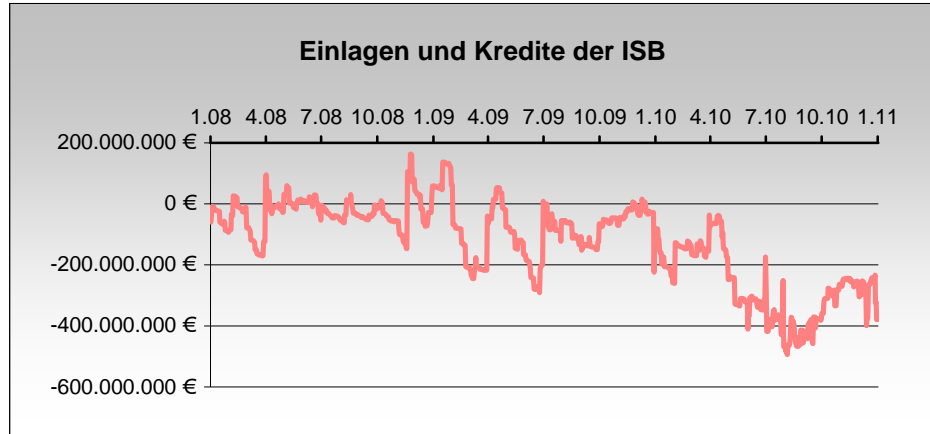
- **Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz (ISB) GmbH**

Die Teilnahme der ISB am Liquiditätspool seit November 2006 begründete das Ministerium damit, dass das Land bessere Konditionen auf dem Geldmarkt erzielen könne als die Bank. Es führe deshalb Geldmarktgeschäfte für die ISB durch.

² Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, Kapitel 20 04 Vermögensanlagen, Titel 831 01 Erwerb und Erhöhung von Beteiligungen.

Die ISB nahm Ende August 2009 aus dem Liquiditätspool 285 Mio. € zur Finanzierung des Projekts "Nürburgring 2009" auf. Sie erklärte hierzu, bei Aufnahme der Mittel aus dem Liquiditätspool gebe es einen Zinsvorteil von 0,9 Mio. € im Jahr gegenüber dem freien Kapitalmarkt.

Die Darlehensaufnahmen der ISB beeinflussen den Liquiditätspool erheblich.



Das Diagramm verdeutlicht den zum Teil hohen Mittelbedarf der ISB.

Das Ministerium hat erklärt, aufgrund der Rechtsform der ISB als GmbH scheidet eine direkte Kapitalaufnahme auf Finanzmärkten im Wege eigener Emissionen zur Refinanzierung ihrer Wirtschaftsförderaufgaben aus. Mit dem Instrument des Liquiditätspools werde dieser rechtsförmlich bedingte Nachteil ausgeglichen.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass es nicht Aufgabe des Liquiditätspools ist, Nachteile der Rechtsform auszugleichen. Wenn der geschilderte Nachteil besteht, sollte das Land vielmehr prüfen, ob zur Verbesserung ihrer Refinanzierungsmöglichkeiten eine Änderung der Rechtsform der ISB angebracht ist.

2.2 Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten für den Liquiditätspool

Negative Salden des Liquiditätspools glich das Land mit Kassenverstärkungskrediten aus. Eine Ermächtigung für diese Vorgehensweise war den Haushaltsgesetzen und Haushaltsplänen des Landes nicht zu entnehmen.

Das Ministerium hat erklärt, der Liquiditätspool sei - vergleichbar mit einem Unterkonto - Teil der Kassenverstärkungsmittel des § 2 Abs. 9 Landeshaushaltsgesetz. Eine vom Ministerium für das Landeshaushaltsgesetz 2011 seinerzeit vorgeschlagene haushaltsgesetzliche "Klarstellung" zum Liquiditätspool, die eine Anrechnung auf das Kassenkreditvolumen vorgesehen habe, sei auf Anregung des Rechnungshofs zurückgestellt worden. Die Landesregierung beabsichtige, diese Maßnahmen bei Einbringung des Entwurfs des Landeshaushaltsgesetzes 2012/2013 dem Haushaltsgesetzgeber vorzuschlagen.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof: Die jeweiligen Haushaltsgesetze ermächtigen das Ministerium der Finanzen, zur vorübergehenden Verstärkung der Kassenmittel des Landes Kassenverstärkungskredite bis zur Höhe von 8 % des Haushaltsvolumens aufzunehmen³. Kassenverstärkungskredite dienen der Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft des Landes, indem sie dessen Liquidität

³ Vgl. beispielsweise § 2 Abs. 9 Landeshaushaltsgesetz 2011 (LHG 2011) vom 23. Dezember 2010 (GVBl. S. 557), BS 63-38.

sichern⁴. Sie sind nicht dazu bestimmt, die Liquidität von Teilnehmern des Liquiditätspools zu gewährleisten. Auch widerspricht die Praxis, Defizite mit Kassenverstärkungskrediten abzudecken, der Zielsetzung des Liquiditätspools, einen Liquiditätsausgleich zwischen den Gesellschaften zu schaffen. Daher hätte die Umsetzung des Vorschlags des Ministeriums keine Klarstellung bedeutet. Vor diesem Hintergrund und in Anbetracht dessen, dass die Prüfung des Liquiditätspools bei Vorlage des Vorentwurfs des Landeshaushaltsgesetzes 2011 noch nicht abgeschlossen war, hatte der Rechnungshof empfohlen, den Vorschlag des Ministeriums zunächst zurückzustellen.

Unabhängig hiervon hält es der Rechnungshof für erforderlich, im Haushaltsgesetz eine betragsmäßig begrenzte Ermächtigung aufzunehmen, soweit der Landtag der Verwendung von Kassenverstärkungsmitteln zur Deckung von negativen Salden des Liquiditätspools zustimmt. Dabei sollte festgelegt werden, dass aus Kassenverstärkungsmitteln lediglich verzinsliche Liquiditätshilfen in einem engen zeitlichen Rahmen und keine Deckungskredite für Investitionen gewährt werden können. Eine entsprechende Ermächtigung enthält beispielsweise § 14 Abs. 4 Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 2011. Aus Gründen der Transparenz empfiehlt sich eine vom Kernhaushalt und von den Betriebs Haushalten getrennte Ermächtigung.

2.3 Verwaltung des Liquiditätspools muss verbessert werden

2.3.1 Grundsatzvereinbarung

Am Liquiditätspool teilnehmende Einrichtungen haben mit dem Land eine Grundsatzvereinbarung zu schließen. In ihr sind die Verfahrensabläufe für die Inanspruchnahme des Liquiditätspools beschrieben.

Bei Prüfungsbeginn war mit rund 25 % der Teilnehmer noch keine Grundsatzvereinbarung getroffen. Im Laufe der Prüfung wurde dies bei fast allen nachgeholt. Das Ministerium hat klargestellt, dass für die Teilnahme am Liquiditätspool eine entsprechende förmliche Vereinbarung erforderlich sei.

2.3.2 Finanzierung über einen längeren Zeitraum

Ebenso wie die Vorlage 14/3281 sieht die Grundsatzvereinbarung vor, Mittel mit einer Laufzeit von über einem Jahr nicht aus dem Liquiditätspool zu entnehmen. Langfristige Kredite sollten auf dem freien Kapitalmarkt aufgenommen werden.

Tatsächlich finanzierte das Land - unabhängig von der rechtlichen Ausgestaltung der Darlehen als Tagesgelder - einige Einrichtungen über einen längeren Zeitraum, zum Teil ab dem Jahr 2003.

Der Minister der Finanzen äußerte sich hierzu am 19. August 2010 in der Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses wie folgt: "Bekanntlich sei bisher ein Teil der Bauinvestitionen im Zusammenhang mit dem Projekt 'Nürburgring 2009' über den Liquiditätspool des Landes vorfinanziert worden. Diese Finanzierung entfalle nun. Mit dem Landeshaushalt 2011 beabsichtige er, die übrigen Liquiditätskredite aus den Jahren 2003 bis einschließlich 2009... aus dem Liquiditätspool herauszunehmen und als Gesellschafterdarlehen zu gewähren. ... Nach den Vorgaben für den Liquiditätspool müsse nämlich eine andere Art der Finanzierung gewählt werden, wenn der Betrag nicht innerhalb eines bestimmten Zeitraums zurückfließe. Deshalb werde mit dieser Vorgehensweise eine angemessene Ehrlichkeit an den Tag gelegt, auch wenn die Maßnahme im Hinblick auf die Nettokreditaufnahme nicht so erfreulich sei."

⁴ § 18 Abs. 2 Nr. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juni 2008 (GVBl. S. 103), BS 63-1. Vgl. auch Begründung zu § 2 Abs. 8 Landeshaushaltsgesetz 2007/2008 (Drucksache 15/304).

Nunmehr hat das Ministerium erklärt, für die Teilnahme am Liquiditätspool gebe es keine zeitliche Limitierung auf zwölf Monate. Die Beziehungen im Liquiditätspool seien täglich auflösbar, da es sich faktisch um ein auf Tagesgeldbasis geführtes Kontokorrentkonto mit Überziehungsmöglichkeiten handele. Gleichwohl hat das Ministerium betont, dass der Liquiditätspool der kurzfristigen Liquiditätsversorgung diene.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass seine Feststellungen nicht auf eine zeitliche Begrenzung der Teilnahme am Liquiditätspool gerichtet waren, sondern den Zeitraum der tatsächlichen Mittelvergabe betrafen. Hierzu gab es eindeutige Festlegungen sowohl in der Grundsatzvereinbarung als auch in der Vorlage 14/3281. Unbeschadet der fehlenden Rechtsgrundlage im Landeshaushaltsgesetz verstieß diese Verfahrensweise deshalb auch gegen selbstgesetzte Festlegungen der Landesregierung und des Ministeriums der Finanzen.

2.3.3 Liquiditätsplanung und Kreditrahmen

Nach der Vorlage für die Sitzung des Ministerrats im November 2002 sollten die Gesellschaften, die am Liquiditätspool teilnehmen, eine mittelfristige Finanzplanung erstellen. Darin war darzustellen, welche Transaktionen mit den Mitteln aus dem Liquiditätspool voraussichtlich erfolgen sollten. In dem Mustertext der Grundsatzvereinbarung findet sich eine entsprechende Verpflichtung nicht.

Die stichprobenartige Prüfung bei fünf Gesellschaften ergab, dass lediglich bei einer eine Liquiditätsplanung vorlag. Die Gesellschaften waren nicht verpflichtet anzugeben, wie lange sie Mittel aus dem Liquiditätspool voraussichtlich aufnehmen wollten.

Liquiditätsplanungen der Einrichtungen stellen sicher, dass diese Angaben über die Dauer der Kreditaufnahmen aus dem Liquiditätspool machen können. Mit ihrer Hilfe lässt sich beurteilen, ob die Einrichtungen langfristig Kapital benötigen oder nur kurzfristige Liquiditätsengpässe vorliegen.

Nach dem Mustertext der Grundsatzvereinbarung legt das Ministerium der Finanzen einen Kreditrahmen für die teilnehmenden Gesellschaften fest.

Zur Zeit der Prüfung des Rechnungshofs waren Kreditrahmen nur für 31 von 67 Einrichtungen eingeräumt. Sechs Gesellschaften - unter ihnen die Nürburgring GmbH - erhielten Mittel aus dem Liquiditätspool "bedarfsorientiert" ohne Kreditrahmen, bei zwei Einrichtungen wurde er überschritten. Nach welchen Kriterien Kreditrahmen festgelegt wurden, war nicht ersichtlich. Verfahrensmäßige Festlegungen für die Einräumung und Überwachung des Kreditrahmens waren nicht getroffen.

Das Ministerium hat erklärt, der Liquiditätspool diene der kurzfristigen Liquiditätsversorgung. Die vom Rechnungshof verfolgte Zielsetzung, längerfristige Kreditaufnahmen im Liquiditätspool zu vermeiden, hänge mit dem Zweck der einzelnen Mittelverwendung zusammen. Dieses Element sei über eine nochmalige Klarstellung gegenüber den am Liquiditätspool teilnehmenden Gesellschaften und die Umsetzung durch die Aufsichtsorgane kommunizierbar.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass die Aufgabe, einen Liquiditätsausgleich zwischen den Teilnehmern herbeizuführen, eine wirksame Steuerung und Überwachung des Liquiditätspools erfordert. Voraussetzung hierfür sind auch Liquiditätsplanungen, Angaben zur Dauer der voraussichtlichen Kreditaufnahme und die Festlegung von transparenten Kriterien für die Einräumung eines Kreditrahmens.

2.4 Zustimmungen zu Kreditaufnahmen fehlten teilweise

Die Gesellschaftsverträge der teilnehmenden Gesellschaften sehen in der Regel vor, dass die Aufnahme von Krediten der Zustimmung des jeweiligen Aufsichtsrats bedarf. Das Ministerium überprüfte bei der Ausreichung von Darlehen aus dem Liquiditätspool nicht, ob die Gesellschaften die Zustimmung eingeholt hatten.

Eine stichprobenartige Prüfung des Rechnungshofs bei neun Gesellschaften ergab, dass bei drei Gesellschaften der Beschluss des Aufsichtsrats zur Kreditaufnahme aus dem Liquiditätspool fehlte.

Das Ministerium hat erklärt, eine Kreditaufnahme setze das Vorliegen eines entsprechenden, vom jeweiligen Aufsichtsorgan genehmigten Kreditrahmens voraus.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass die Vertreter des Landes in den Aufsichtsorganen darauf hinwirken, dass die jeweiligen Geschäftsführungen die Vorgaben zur Aufnahme von Krediten beachten.

2.5 Mängel in der Organisation und bei der Steuerung

Die Verwaltung des Liquiditätspools ist im Ministerium auf die Beteiligungsabteilung, das Kreditreferat und die Landeshauptkasse verteilt. Die Aufgaben wurden ohne konkrete Richtlinien durchgeführt. In der Folge kam es zu Beeinträchtigungen und Informationsdefiziten. So legten die Beteiligungsabteilung und die Landeshauptkasse unterschiedliche Listen zum Kreditrahmen der Teilnehmer vor. Bei 13 Beteiligten wichen die Angaben zur Höhe des Kreditrahmens voneinander ab.

Die Landeshauptkasse zahlte Darlehen an Teilnehmer des Liquiditätspools regelmäßig ohne schriftliche oder elektronische Anordnung aus. Vorkehrungen zur Sicherung des Zahlungsverkehrs und zur Kassensicherheit⁵ fehlten weitgehend.

Ein wirksames Controllingsystem mit Berichtswesen, in dem Entwicklungen der Teilnehmerzahl, der Einlagen und der Kredite, der Gesamtbestände, der eingeräumten Kreditrahmen und ggf. Abweichungen von Vereinbarungen sowie Maßnahmen zur Gegensteuerung aufgezeigt werden, fehlte. Ein Verfahren zur regelmäßigen Unterrichtung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags war nicht vorgesehen.

Gesetzliche Regelungen zum Liquiditätspool waren nicht getroffen. In diesem Zusammenhang weist der Rechnungshof auf § 14 Abs. 4 Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 2011 hin. Diese Bestimmung sieht auch eine Ermächtigung für den Haushalts- und Finanzausschuss vor, Regelungen zur Umsetzung des Cash Managements zu treffen und hierin die allgemeinen Grundlagen und Kriterien für verzinsliche Liquiditätshilfen zu definieren und festzulegen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Landesregierung beabsichtige zu prüfen, wie die bestehenden verwaltungstechnischen Regelungsmechanismen für den Liquiditätspool optimiert werden könnten. Mit der beabsichtigten Befassung des Gesetzgebers mit den Gesetzesvorschlägen und der in der Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses im Januar 2011 bereits angekündigten regelmäßigen jährlichen Unterrichtung desselben sei eine sachgerechte und umfängliche Einbindung des Parlaments gegeben.

Der Rechnungshof hält zur Sicherung des Budgetrechts des Parlaments und vor dem Hintergrund der Vorschriften der Artikel 116 und 117 Landesverfassung nicht nur eine eigenständige Rechtsgrundlage für kurzfristige Liquiditätshilfen im Landshaushaltsgesetz sowie entsprechende Ermächtigungen im Haushaltsplan für längerfristige Kredite (z. B. Darlehen für Investitionen) für unverzichtbar. Er empfiehlt auch nachdrücklich, gesetzliche Regelungen zur Umsetzung des Liquiditätspools zu treffen und hierbei allgemeine Grundlagen und Kriterien für Liquiditätshilfen festzulegen.

⁵ §§ 70 und 77 LHO.

3 Folgerungen

3.1 Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) mit jedem Teilnehmer am Liquiditätspool eine Grundsatzvereinbarung zu schließen,
- b) über die Vertreter des Landes in den Gremien der Einrichtungen darauf hinzuwirken, dass vor Darlehensaufnahmen die erforderlichen Zustimmungen eingeholt werden,
- c) die verwaltungstechnischen Regelungsmechanismen für den Liquiditätspool unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Rechnungshofs zu verbessern.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) Mittel aus dem Liquiditätspool nicht für die langfristige Finanzierung von Einrichtungen einzusetzen,
- b) zu prüfen, ob zur Verbesserung ihrer Refinanzierungsmöglichkeiten eine Änderung der Rechtsform der ISB angebracht ist,
- c) sich grundsätzlich Liquiditätsplanungen der Teilnehmer am Liquiditätspool vorlegen zu lassen und die Dauer der voraussichtlichen Kreditaufnahme abzufragen,
- d) den Kreditrahmen möglichst nach einheitlichen Kriterien festzulegen.

3.3 Der Rechnungshof hat empfohlen,

- a) soweit künftig Kassenverstärkungsmittel des Landes zum Ausgleich von negativen Salden des Liquiditätspools eingesetzt werden sollen, im Haushaltsgesetz eine betragsmäßig begrenzte Ermächtigung aufzunehmen,
- b) Verfahrensänderungen gegenüber der Landtagsvorlage 14/3281 mit dem Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags abzustimmen und gesetzliche Regelungen zur Umsetzung des Liquiditätspools zu treffen,
- c) den Haushalts- und Finanzausschuss regelmäßig über die Entwicklung des Liquiditätspools zu unterrichten.

**Nr. 21 Mittelbare Beteiligung des Landes an der Cash Settlement & Ticketing GmbH (CST)
- unwirtschaftliches Handeln und unzureichende Kontrollen -**

Alternativen zu der Gründung der CST hatte die Nürburgring GmbH nicht geprüft. Sie erstellte auch keine Machbarkeitsstudien und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

Die Gründung der CST war nicht notwendig. Hätte die Nürburgring GmbH einen Dritten unmittelbar mit der Einrichtung und Betriebsführung eines Bezahl- und Zugangssystems beauftragt, wären Kosten von mehr als 260.000 € vermieden worden.

Bei der Auswahl von Mitgesellchaftern unterließen die Geschäftsführung und der Aufsichtsrat der Nürburgring GmbH es zum wiederholten Mal, deren Leistungsfähigkeit zu untersuchen.

Der Businessplan der CST wies bis 2014 auch bei Annahme eines günstigen Geschäftsverlaufs in der Summe erhebliche Verluste aus. Grundlagen für die Realisierung von Erträgen lagen nicht vor.

In vielen Fällen handelte die CST unwirtschaftlich.

Die Verpachtung des Geschäftsbetriebs der CST ist mit erheblichen finanziellen Risiken für die Nürburgring GmbH und deren Hauptgesellchafter verbunden.

1 Allgemeines

Die Nürburgring GmbH, an der das Land mit 90 % beteiligt ist, hält die Hälfte des Stammkapitals der Cash Settlement & Ticketing GmbH (CST) von 25.000 €. Den restlichen Anteil hält eine Gesellschaft, an der ausschließlich Privatpersonen beteiligt sind.

Gegenstand der CST ist die Planung, die Konzeptionierung und das Betreiben eines kartenbasierten Zahlungs- und Abrechnungssystems zur Abrechnung sämtlicher Gästleistungen und des Verkaufs aller Tickets auf dem Gelände des Nürburgrings¹. Hierzu schloss die CST mit der Nürburgring GmbH und anderen Unternehmen am Nürburgring Vereinbarungen über die Nutzung der sogenannten ring°card als alleiniges Zahlungsmittel.

Der Rechnungshof hat die Betätigung des Landes bei der CST geprüft².

¹ § 2 Gesellschaftsvertrag; siehe auch Drucksache 15/4052 S. 74.

² § 92 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBL. 1972 S.2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juni 2008 (GVBl. S. 103), BS 63-1.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Mängel bei der Gründung der Gesellschaft

2.1.1 Festlegung auf die Auslagerung in eine Gesellschaft

Bereits im Mai 2007 hatte sich die Geschäftsführung der Nürburgring GmbH darauf festgelegt, die CST zusammen mit einem privaten Partner zu errichten. Alternativen hatte sie nicht geprüft. Gegründet wurde die CST Anfang 2008. Mit der Eröffnung der Nürburgring-Erlebniswelt im Juli 2009 sollte sie den Betrieb aufnehmen.

Die Gründung der CST war nicht notwendig. Diese erbrachte selbst kaum Leistungen, sondern übertrug Leitung und Betriebsführung des Projekts auf eine Dritte. Die Betriebsführerin beriet die CST bei den technischen Spezifikationen des ring°card-Systems. Gleichzeitig lieferte sie hierfür wesentliche Teile der Hard- und Software. Daher hätte die Nürburgring GmbH nach einer Ausschreibung oder einem Teilnahmewettbewerb auch unmittelbar einen Anbieter von Bezahl- und Zugangssystemen mit Einrichtung und Betriebsführung des ring°card-Systems beauftragen können. Hätte die Nürburgring GmbH den Betriebsführungsvertrag selbst abgeschlossen, hätten sich Kosten von über 260.000 € (Honorare, Geschäftsbesorgungsvergütung, Teile der Kosten der Buchhaltung und Jahresabschlusskosten der CST) vermeiden lassen.

Das Ministerium der Finanzen hat in Abstimmung mit dem Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau erklärt, die Gründung einer Zweckgesellschaft sei nicht unüblich erschienen, da sich im konkreten Fall zwei Partner zur Erreichung eines gemeinsamen Zwecks zusammengetan hätten. Ob die damit verbundenen Kosten angemessen gewesen seien, solle eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft aufarbeiten und bewerten. Nach Angaben der Mitgesellschafterin habe der Betreiber aufgrund des Umfangs der Investitionen und der nicht greifbaren Besucherzahlen und Erlöse kein Betreibermodell analog dem von Fußballstadien angeboten.

Hierzu merkt der Rechnungshof an, dass zwischen Betreiber und Betriebsführerin zu unterscheiden ist. Der Betreiber führt ein Kartenmodell auf eigenes wirtschaftliches Risiko durch. Das hat der Rechnungshof nicht vorgeschlagen. Demgegenüber erbringt die Betriebsführerin für den Betreiber eines solchen Systems vertraglich festgelegte Dienstleistungen. CST hatte alle nennenswerten Leistungen der Betriebsführerin übertragen. Das hätte auch die Nürburgring GmbH gekonnt.

2.1.2 Fehlende Machbarkeitsstudien und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Die Nürburgring GmbH erstellte vor der Gründung der CST keine Machbarkeitsstudien und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen über das kartenbasierte Zahlungs- und Abrechnungssystem. Die Geschäftsführung legte dem Aufsichtsrat weder ein Geschäftskonzept noch belastbare Daten über die erwarteten Gewinne und geplanten Investitionsausgaben vor.

Die Mitgesellschafterin der CST wies darauf hin, sie habe von Dritten Machbarkeitsstudien und Wirtschaftlichkeitsberechnungen erstellen lassen. Diese Unterlagen standen jedoch der Nürburgring GmbH und ihrem Hauptgesellschafter nicht zur Verfügung. Entgegen einer entsprechenden Zusage eines Vertreters der Mitgesellschafterin hat sie auch der Rechnungshof bis heute nicht erhalten.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, aufgrund der Informationen der Geschäftsführung zum Zeitpunkt der Entscheidungsfindung habe es keine konkreten Anhaltspunkte gegeben, sowohl die Machbarkeit als auch die Wirtschaftlichkeit des geplanten bargeldlosen Bezahlsystems in Frage zu stellen. In der Vorlage zur entscheidenden Aufsichtsratssitzung sei darauf hingewiesen worden, dass entsprechende Systeme in vergleichbaren Freizeiteinrichtungen bereits erfolgreich umgesetzt worden seien. Sobald die Unterlagen zu Machbarkeitsstudien und Wirtschaftlichkeitsberechnungen vorlägen, würden diese nachgereicht.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass es zwar bei anderen Freizeiteinrichtungen, insbesondere Fußballstadien, bargeldlose Zahlungssysteme gibt. Die Zugangskontrolle und Zahlungsabwicklung für den Nürburgring stellt aber einen weit umfangreicheren und komplexeren Anwendungsbereich für ein derartiges System dar. Der Aufsichtsrat hätte sich daher nicht mit dem Hinweis auf den Einsatz entsprechender Systeme in anderen Freizeiteinrichtungen begnügen dürfen.

2.1.3 Auswahl der Mitgesellschafterin

Nach den Absprachen bei der Gründung der CST sollten die beiden Gesellschafterinnen jeweils die Hälfte der Investitionen darlehensweise finanzieren. Das war zunächst auch der Fall. Seit März 2009 waren jedoch die Darlehen der Nürburgring GmbH höher als die der Mitgesellschafterin. Im April 2009 übernahm die Nürburgring GmbH die Kredite der Mitgesellschafterin. Bis Ende 2010 kam die Nürburgring GmbH für mehr als 90 % der Investitionen der CST auf. Um deren Zahlungsfähigkeit zu sichern und eine Insolvenz abzuwenden, musste die Nürburgring GmbH im Herbst 2010 eine Patronatserklärung zu Gunsten der CST abgeben.

Aus den vorgelegten Unterlagen konnte der Rechnungshof nicht erkennen, dass Geschäftsführung und Aufsichtsrat der Nürburgring GmbH die Leistungsfähigkeit und Kompetenzen der Mitgesellschafterin untersucht hatten. Angesichts der Größe dieser Gesellschaft und ihrer Bilanzverluste wäre es geboten gewesen zu prüfen, ob die Mitgesellschafterin in der Lage sein würde, ihren Anteil an der Finanzierung der Investitionen der CST aufzubringen.

Das Ministerium hat erklärt, für den Aufsichtsrat habe es zum Zeitpunkt seiner Entscheidung über die Gründung der CST keine Anhaltspunkte gegeben, an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Projektpartnerin im Verbund mit deren Partnern zu zweifeln. Diese verfüge mit ihren Partnern auch über Know-how im Bereich bargeldloser Bezahlssysteme. Die Hausbank eines Partners habe im Dezember 2007 bestätigt, dass dieser in der Lage sei, die geplanten Teilprojekte in planerischer, technischer und finanzieller Hinsicht abzuwickeln. Eine Beurteilung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit mache nur vor dem Hintergrund einer Einbindung in einen Gesamtfinanzierungsverbund des privaten Partners Sinn. Isolierte Betrachtungen zur Leistungsfähigkeit einzelner Gesellschaften führten zu keinem angemessenen Ergebnis.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass das Engagement der vorgenannten Partner der Mitgesellschafterin nur das Bauvorhaben am Nürburgring betraf. Sie sind nicht an der CST beteiligt. Auch die Auskunft der Hausbank bezog sich ersichtlich nur auf das Bauvorhaben. Aufgrund negativer Erfahrungen mit Mitgesellschaftern von Beteiligungsunternehmen der Nürburgring GmbH, wie z. B. der Bike World Nürburgring GmbH oder der Zakspeed Rennfahrerschule GmbH, hatte der Rechnungshof bereits früher gefordert, bei der Auswahl von Mitgesellschaftern strengere Maßstäbe anzulegen³. Vor diesem Hintergrund wäre es angezeigt gewesen, die finanzielle Leistungsfähigkeit der Mitgesellschafterin genau zu prüfen.

2.2 Businessplan enthält Unwägbarkeiten und Risiken

Der Aufsichtsrat der Nürburgring GmbH erhielt erstmals Anfang Oktober 2009 einen Businessplan der CST. Diesen änderte die Gesellschaft in der Folgezeit mehrfach ab. Die Planzahlen für die Jahre 2009 bis 2014 (Stand: 14. April 2010) wiesen für alle Varianten insgesamt erhebliche Verluste aus. Bis Ende 2010 hatte die Gesellschafterversammlung die erforderliche Zustimmung zu den Businessplanzahlen⁴ nicht erteilt.

³ Vgl. u. a. Jahresbericht 2007/2008 Nr. 15 (Drucksache 15/1900).

⁴ § 5 Abs. 6 Gesellschaftsvertrag.

Die Businesspläne enthielten als Erträge Kartengebühren (2 € je ring°card) und EDV-Umlagen. Für die Realisierung dieser Erträge fehlten wesentliche Grundlagen. So bestanden mit der Nürburgring GmbH, die zum überwiegenden Teil die Gebühren und Umlagen entrichten sollte, keine Regelungen oder sogar schriftliche Vereinbarungen, die entsprechende Leistungen gerade nicht vorsahen. Zudem gingen die Businesspläne von einer erheblichen jährlichen Steigerung des Absatzes von ring°cards aus. Diese Erwartungen waren angesichts negativer Erfahrungen mit den Planzahlen der Nürburgring GmbH und der mehrfachen Korrekturen der Planzahlen der CST sehr ambitioniert. Ohne die vorgenannten Erträge sind selbst bei Annahme eines günstigen Geschäftsverlaufs jedes Jahr weitere erhebliche Verluste zu erwarten.

Der bislang vorgebrachte Hauptnutzen des bargeldlosen Zahlungs- und Zugangssystems, die volle Transparenz aller Umsätze, rechtfertigt die hohen Verluste nicht.

2.3 Unzureichende Informationen über Finanzierungsprobleme

Zur Finanzierung der Soft- und Hardware für das Kartensystem sollten die Gesellschafterinnen Darlehen zur Verfügung stellen. Die erforderliche vorherige Zustimmung⁵ ihres Aufsichtsrats für die Vergabe der Gesellschafterdarlehen hatte die Geschäftsführung der Nürburgring GmbH nicht eingeholt.

Die Geschäftsführung der Nürburgring GmbH berichtete dem Aufsichtsrat über die Lage der CST nur in großen Zeitabständen und nicht vollständig. Monatsabschlüsse legte sie nicht vor. Über die Liquiditätsprobleme und die Ablösung der Darlehen der Mitgesellschafterin berichtete die Geschäftsführung nicht oder nicht rechtzeitig.

Das Ministerium hat erklärt, aufgrund der umfangreichen Verstöße der früheren Geschäftsführung gegen die Regelungen des Gesellschaftsvertrags seien fristlose Kündigungen gegen den ehemaligen Hauptgeschäftsführer und kaufmännischen Direktor der Nürburgring GmbH ausgesprochen worden.

2.4 Nachteilige Vertretungsbefugnisse und unwirtschaftliches Handeln

Die beiden Geschäftsführer der CST besaßen Einzelvertretungsbefugnis. Dadurch kam es mehrfach zu widersprüchlichen Entscheidungen. Auch war es einem Geschäftsführer möglich, mit eigenen Gesellschaften oder Unternehmen, an denen er beteiligt war, Verträge zu schließen. Diese enthielten teilweise Konditionen, die so unter "fremden Dritten" nicht vereinbart worden wären.

In vielen Fällen handelte die CST unwirtschaftlich. Das betraf ungünstige Mietverträge, die Vereinbarung zu hoher Reisekostenpauschalen, die Bezahlung von Investitionsgütern vor Inbetriebnahme und überhöhte Abnahmeverpflichtungen für ring°cards.

Das Ministerium hat erklärt, die CST werde künftig durch die Geschäftsführer gemeinschaftlich vertreten. Die übrigen Prüfungsfeststellungen solle eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft aufarbeiten und bewerten, um eine belastbare Grundlage für Entscheidungen über das weitere Vorgehen zu erhalten.

2.5 Veräußerung von Anteilen an der CST

Nach den Businessplänen vom April 2010 wird die CST auch unter Annahme eines sehr günstigen Geschäftsverlaufs bis zum Jahr 2014 insgesamt keine Gewinne erzielen. Einen Nutzen für die nur noch als Besitzgesellschaft fungierende Nürburgring GmbH sieht der Rechnungshof nicht. Daher hatte er vor Abschluss der Verträge zur Neustrukturierung der CST, die ihm erst am 24. Januar 2011 vorlagen (vgl. Teilziffer 2.6.), angeregt, die Anteile der Nürburgring GmbH an dieser Gesellschaft an die Nürburgring Automotive GmbH zu veräußern. Diese betreibt das operative Geschäft am Nürburgring und zieht damit den wesentlichen Nutzen aus dem Kartensystem.

⁵ § 7 Abs. 2 Nr. 9 Gesellschaftsvertrag.

Der Rechnungshof ist auch nach der Verpachtung des Geschäftsbetriebs der CST an die Nürburgring Automotive GmbH der Auffassung, dass die Veräußerung der Anteile der für die Nürburgring GmbH günstigere Weg gewesen wäre. Dies gilt allerdings nur unter der Prämisse, dass die Nürburgring Automotive GmbH in der Lage gewesen wäre, die Gesellschafterdarlehen der Nürburgring GmbH abzulösen. Auf diese Weise wären nicht nur die Risiken der Verpachtung vermieden worden. Der Nürburgring GmbH wäre auch wesentlich früher Liquidität zugeführt worden. Angesichts ihrer angespannten Finanzlage hätte dies geholfen, mögliche Mittelzuführungen durch das Land zu vermeiden.

2.6 Neustrukturierung der CST

Das Ministerium hat mitgeteilt, Ende 2010 sei eine Neustrukturierung des Gesamtprojekts erfolgt:

- Die Nürburgring GmbH habe die Zutritts- und Kontrollsysteme für das Gelände des Nürburgrings sowie die Telefonanlage zu Buchwerten erworben. Die Zahlungsforderungen der CST seien mit Forderungen der Nürburgring GmbH aus den Gesellschafterdarlehen verrechnet worden.
- Die Nürburgring Automotive GmbH, die mittlerweile auch den Nürburgring betreibt, habe den operativen Geschäftsbetrieb der CST gepachtet. Der Pachtzins werde die finanzielle Situation der CST stabilisieren und diese in die Lage versetzen, ihre Verpflichtungen aus den Darlehensverträgen zu erfüllen⁶.
- Die bisher unbegrenzte Patronatserklärung sei auf 500.000 € gedeckelt worden. Sie diene der Absicherung eines bis zum Pachtbeginn eventuell noch erforderlichen Liquiditätsbedarfs.

Des Weiteren hat das Ministerium mitgeteilt, eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft erstelle derzeit eine Analyse der Auswirkungen der Neustrukturierung der CST. Hierbei werde insbesondere die Zahlungs- und Kapitaldienstfähigkeit beurteilt, die Unternehmensplanung auf Plausibilität untersucht und der Tilgungsplan neu erstellt.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass auch die Neustrukturierung der CST mit erheblichen Risiken und Unwägbarkeiten verbunden ist:

- Der Pachtzins, den die Nürburgring Automotive GmbH an die CST zu zahlen hat, setzt sich aus einem fixen und einem variablen Betrag zusammen.

Die Erträge aus der Festpacht werden 2011 allenfalls die Zinsaufwendungen der CST decken. Darüber hinaus sind allerdings noch Kosten beispielsweise für die Geschäftsführung, die Verwaltungsbesorgung, die Rückzahlung von Kartenguthaben und den Jahresabschluss zu finanzieren.

Der variable Pachtzins beträgt 85 % der Erträge aus nicht verbrauchten ring^ocard-Guthaben. Ob eine genügend große Anzahl von Karten in Umlauf gelangt und auf diesen so hohe Guthaben verbleiben, um die Darlehen innerhalb von zehn Jahren zu tilgen, bleibt fraglich. Die Businessplanzahlen der CST beruhen auf Schätzgrößen und vertraglich nicht abgesicherten Erlösquellen. Es besteht das Risiko, dass diese Planzahlen nicht erreicht werden. Zudem stehen die Restguthaben erst vier Jahre nach dem Erwerb der Karten und somit frühestens ab 2013 zur Verfügung.

⁶ Nach der Pressemitteilung des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau vom 3. Februar 2011 ist mit den Verträgen vom 13. Dezember 2010 die Rückführung der Darlehen von der CST zur Nürburgring GmbH von rund 10 Mio. € zuzüglich Zinsen innerhalb von zehn Jahren gesichert worden.

- Die Nürburgring Automotive GmbH verfügt über ein Stammkapital von lediglich 100.000 €. Bei einer Verschlechterung der Geschäftslage besteht die Gefahr, dass die Gesellschaft ihren Verpflichtungen aus dem Pachtvertrag nicht oder nicht vollständig nachkommen kann.
- Grundlage zur Berechnung des Pachtzinses, den die Nürburgring Automotive GmbH an die Nürburgring GmbH für die Überlassung des Nürburgrings zu zahlen hat, bildet das Jahresergebnis (EBITDA) des Pächters. Diese erhält bis April 2013 als Pacht 90 % des EBITDA der Nürburgring Automotive GmbH und danach 85 %. Die Pachtzahlungen der Nürburgring Automotive GmbH an die CST verringern damit das Jahresergebnis, das die Grundlage für die Zahlung von Pachtzinsen im Verhältnis Nürburgring Automotive GmbH zur Nürburgring GmbH bildet. Folge ist, dass die Nürburgring GmbH den weit überwiegenden Teil der Pachtzahlungen an die CST selbst tragen muss.

Im Übrigen macht der Rechnungshof darauf aufmerksam, dass die Gesellschafter der CST entgegen der Mitteilung des Ministeriums beschlossen haben, den Kaufpreis, den die Nürburgring GmbH gezahlt hat, nicht ausschließlich mit den Darlehensforderungen der Nürburgring GmbH zu verrechnen, sondern auch zur Tilgung der Darlehensforderungen der Mitgesellschafterin zu verwenden.

Die Ergebnisse der Untersuchungen der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bleiben abzuwarten. Unabhängig hiervon sollte sichergestellt werden, dass im Aufsichtsrat der Nürburgring GmbH regelmäßig über die wirtschaftliche Entwicklung der CST berichtet wird. Darüber hinaus sollte eine regelmäßige Unterrichtung des Landtags erwogen werden.

3 Folgerungen

3.1 Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert, in den Gesellschaftsgremien dafür einzutreten, dass

- a) geprüft wird, ob Verträge mit dem Ziel der Kostensenkung geändert werden können sowie in Rechnung gestellte Beträge gerechtfertigt waren und ggf. zurückzufordern sind,
- b) die Einzelvertretungsbefugnis der Geschäftsführer der CST geändert wird.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, in den Gesellschaftsgremien dafür einzutreten, dass

- a) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstabe a berichtet wird,
- b) die von der Mitgesellschafterin der CST erstellten Machbarkeitsstudien und Wirtschaftlichkeitsberechnungen vorgelegt werden,
- c) künftig vor der Gründung von Beteiligungsunternehmen die Leistungsfähigkeit und die Kompetenzen von Mitgesellschaftern sorgfältig geprüft und die Ergebnisse dokumentiert werden,
- d) der Businessplan der CST auf der Grundlage möglichst realistischer Erträge und Aufwendungen überarbeitet wird,
- e) die Geschäftsführung der Nürburgring GmbH dem Aufsichtsrat regelmäßig über die wirtschaftliche Entwicklung der CST berichtet,
- f) über Auswirkungen der Neustrukturierung der CST und die hieraus gezogenen Folgerungen berichtet wird.

3.3 Der Rechnungshof hat empfohlen, den Landtag regelmäßig über die wirtschaftliche Entwicklung der CST zu unterrichten.

**Nr. 22 Brücken an Landesstraßen
- zunehmende Verschlechterung des Bauwerkszu-
stands - fehlende Erhaltungsstrategie -**

Das vom Landesbetrieb Mobilität seit 2003 angestrebte Ziel, eine wesentliche Verschlechterung des Zustands der Brücken an Landesstraßen zu verhindern, wurde nicht erreicht. Mehr als ein Drittel der Brücken befindet sich in einem problematischen Zustand. Dieser erfordert umgehende oder kurzfristige Instandsetzungsmaßnahmen.

Die Ausgaben für die Erhaltung der Brücken unterschritten 2004 bis 2008 die Ansätze in dem Investitionsplan und in den Bauprogrammen erheblich. Für diesen Zeitraum hatte ein Gutachter einen um 39 Mio. € höheren Finanzbedarf ermittelt.

Eine Strategie, die eine systematische Erhaltungsplanung von Brücken, einen bedarfsgerechten Mitteleinsatz und eine Erfolgskontrolle ermöglicht, fehlte.

Vor der Bauabnahme erforderliche Prüfungen von Brückenbauwerken führte der Landesbetrieb teilweise nicht oder verspätet durch. In einigen Fällen hielt er in einer Datenbank Bauwerksbewertungen vor, die nicht dem tatsächlichen Zustand der Brücken entsprachen.

1 Allgemeines

Der Landesbetrieb Mobilität ist als untere Straßenbaubehörde¹ für die Unterhaltung der rund 2.100 Brückenbauwerke an Landesstraßen mit einer Fläche von insgesamt 383.000 m² (Stand: September 2009) zuständig. Er ist u. a. verpflichtet, durch regelmäßige Prüfungen des Zustands der Brücken die Standsicherheit und Verkehrssicherheit zu gewährleisten.

Der Rechnungshof hat untersucht, ob der Landesbetrieb diese Aufgaben im Hinblick auf eine nachhaltige Erhaltung des Betriebsvermögens ordnungsgemäß erledigte².

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Strategie für eine systematische Erhaltungsplanung und Kontrolle notwendig

Dem Landesbetrieb stehen verschiedene Instrumentarien zur Steuerung der Erhaltung des Betriebsvermögens zur Verfügung. Eine Strategie, die eine systematische Steuerung des Mitteleinsatzes und wirksame Erfolgskontrolle ermöglicht, war nicht entwickelt.

¹ § 49 Abs. 3 Landesstraßengesetz (LStrG) vom 1. August 1977 (GVBl. S. 273), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. September 2005 (GVBl. S. 387), BS 91-1.

² Gemäß § 3 Abs. 2 der Organisationsverordnung für den Landesbetrieb Mobilität Rheinland-Pfalz (Stand 1. Januar 2007) soll der Landesbetrieb das Betriebsvermögen im Wert erhalten und möglichst steigern.

2.1.1 Steuerungs- und Planungsinstrumentarien

Folgendes wurde festgestellt:

- Bestandsdaten und Erhaltungsziele

Der Zustand der Landesstraßen wurde 2002 beim Landesbetrieb erstmals messtechnisch aufgenommen und bewertet. Die Bestandsdaten und der Erhaltungszustand der Brücken sind in einer Datenbank (Straßeninformationsbank Bauwerke - SIB-Bauwerke -) erfasst. Auf dieser Basis stellte das Ingenieurbüro SEP Maerschalk, München, 2003 in einer Studie die Auswirkungen verschiedener Erhaltungs- und Ausbauszenarien auf die Zustandsentwicklung und den Finanzbedarf dar. Die Untersuchungsergebnisse wurden 2008 aktualisiert und fortgeschrieben. Die in der Studie beschriebenen Zielkriterien für die Straßenerhaltung, wie z. B. Sicherheit, Leistungsfähigkeit und Substanzerhalt, lassen sich auch auf Brückenbauwerke übertragen.

Auf der Grundlage dieser Studie formulierte der Landesbetrieb 2003 als anzustrebendes Ziel für die Brückenerhaltung "keine wesentliche Verschlechterung des Zustandsniveaus" und 2008 "Abbau des Erhaltungsdefizits durch werthaltige (Teil-)Erneuerungen oder grundhafte Generalinstandsetzungen - keine wesentliche Verschlechterung des Zustandsniveaus".

Diese Ziele sind für eine wirksame Erhaltungsstrategie nicht hinreichend konkret. Dadurch wird es erschwert, die Zielerreichung zu überwachen und bei Verzögerungen oder Abweichungen frühzeitig gegenzusteuern.

- Investitionsplan, Bauprogramme und Berichtswesen

Zur Umsetzung der Zielvorgaben stellt der Landesbetrieb im Fünfjahresrhythmus einen Investitionsplan auf. Dieser enthält Maßnahmen, die auf der Grundlage einer nach technischen und kaufmännischen Kriterien erstellten Dringlichkeitsbewertung vorrangig umgesetzt werden sollen.

Aus dem Investitionsplan werden jährliche Bauprogramme³ abgeleitet. Letztere weisen Neu-, Um- und Ausbaumaßnahmen mit Gesamtkosten von jeweils mehr als 100.000 € sowie den Finanzbedarf für das Haushaltsjahr aus. Außerdem sind Pauschalansätze für kleinere Maßnahmen, wie z. B. 2 Mio. € für Bauwerkssanierungen, aufgenommen.

Die Bauprogramme differenzierten in vielen Fällen nicht nach Straßen- und Brückenbau. Der Landesbetrieb führte auch keine detaillierten Zusammenstellungen über die aus dem Investitionsplan in die Bauprogramme übernommenen Brückenbaumaßnahmen, den jeweiligen Abwicklungsstand und einen Vergleich zwischen Planansätzen und abgerechneten Kosten für Erhaltungsmaßnahmen. Zur Verwendung der Pauschale für Bauwerkssanierungen lagen ebenfalls keine näheren Angaben vor. Die Pauschale wird nach Informationen des Landesbetriebs nicht zweckgebunden verwendet, sondern kann von den regionalen Dienststellen für sämtliche Instandhaltungsarbeiten an Landesstraßen eingesetzt werden.

Ein systematisches und hinreichend transparentes Berichtswesen als Grundlage für ein wirksames technisches Controlling fehlte.

- Planwerte, Ist-Ausgaben und Finanzbedarf

Nach der Maerschalk-Studie ergab sich für den Planungszeitraum 2004 bis 2008 ein Finanzbedarf von mehr als 66 Mio. €, um den Zustand der Brückenbauwerke von 2002 beizubehalten. Dem stehen nach Auskunft des Landesbetriebs folgende Planwerte und Ist-Ausgaben gegenüber:

³ Vgl. Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 06 Landesbetrieb Mobilität.

Planwerte, Ist-Ausgaben und empfohlener Finanzbedarf für die Brückenerhaltung

Haus- halts- jahr	Investi- tions- plan	Baupro- gramme	Ist-Ausgaben			Empfehlung Maerschalk- Studie
			Einzel- maß- nahmen	Aufwand Straßen- meistereien	Summe	
- Mio. € -						
2004	Insg. 130 Maß- nahmen	6,7	2,7	0,5	3,2	11,8
2005		6,2	4,7	0,5	5,2	13,4
2006		8,7	5,4	0,3	5,7	13,1
2007		5,7	5,8	0,4	6,2	13,8
2008		8,0	6,6	0,4	7,0	14,2
Summe	46,1	35,3	25,2	2,1	27,3	66,3

Die Tabelle zeigt, dass die Planwerte und die Ist-Ausgaben in den Jahren 2004 bis 2008 den in der Studie prognostizierten Finanzbedarf deutlich unterschritten. Von den in den Bauprogrammen vorgesehenen 35,3 Mio. € für die Erhaltung von Brücken wurden lediglich 71,4 % zweckentsprechend verausgabt. Dies war etwas über die Hälfte der im Investitionsplan ausgebrachten Ansätze. Die Gesamtausgaben (einschließlich des Aufwands der Straßenmeistereien) entsprachen 41,2 % des in der Maerschalk-Studie ausgewiesenen Finanzbedarfs.

Die eingesetzten Mittel reichten - wie nachfolgend dargestellt - nicht aus, eine Verschlechterung des Bauwerkszustands zu verhindern. Problematisch ist auch der Anstieg der Überhänge aus vorangegangenen Planungsperioden. In dem Investitionsplan 2004 bis 2008 wurden mindestens acht Maßnahmen aus der vorhergehenden Periode übernommen; im Investitionsplan 2009 bis 2013 waren es bereits 66 Maßnahmen mit Ausgabeansätzen von 27,5 Mio. €.

Ob in dem Zeitraum 2009 bis 2013 Mittel entsprechend den Ansätzen des Investitionsplans (65,2 Mio. €) bzw. der Maerschalk-Studie (68 Mio. €) eingesetzt werden, bleibt abzuwarten. In die Bauprogramme bis 2011 wurden lediglich Maßnahmen mit veranschlagten Ausgaben von 24 Mio. € übernommen.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der Landtag die Landesregierung im Februar 2011 aufforderte, zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit des Landesstraßennetzes die Mittel für den Landesstraßenbau in den kommenden Jahren signifikant aufzustocken⁴. Hierbei sollte nach Auffassung des Rechnungshofs erwogen werden, die zur Erhaltung von Brücken bewilligten Mittel mit einer Zweckbindung zu versehen.

- Entwicklung des Erhaltungszustands

Der Landesbetrieb hält die Bestandsdaten und den Erhaltungszustand der Brücken einschließlich der Ergebnisse seiner Bauwerksprüfungen nach DIN 1076 in der Datenbank "SIB-Bauwerke" vor. Er vergibt nach Abschluss einer Bauwerksprüfung Noten, die den Gesamtzustand widerspiegeln.

Klassifikation der Zustandsnoten

Zustandsnote	Bauwerkszustand	Handlungsempfehlung
1,0 - 1,4	sehr gut	laufende Unterhaltung
1,5 - 1,9	gut	laufende Unterhaltung
2,0 - 2,4	befriedigend	mittelfristige Instandsetzung
2,5 - 2,9	ausreichend	kurzfristige Instandsetzung
3,0 - 3,4	nicht ausreichend	umgehende Instandsetzung
3,5 - 4,0	ungenügend	umgehende Instandsetzung bzw. Erneuerung

⁴ Drucksache 15/5370, Plenarprotokoll 15/111.

Beispiele für die Bewertung der Brückensubstanz

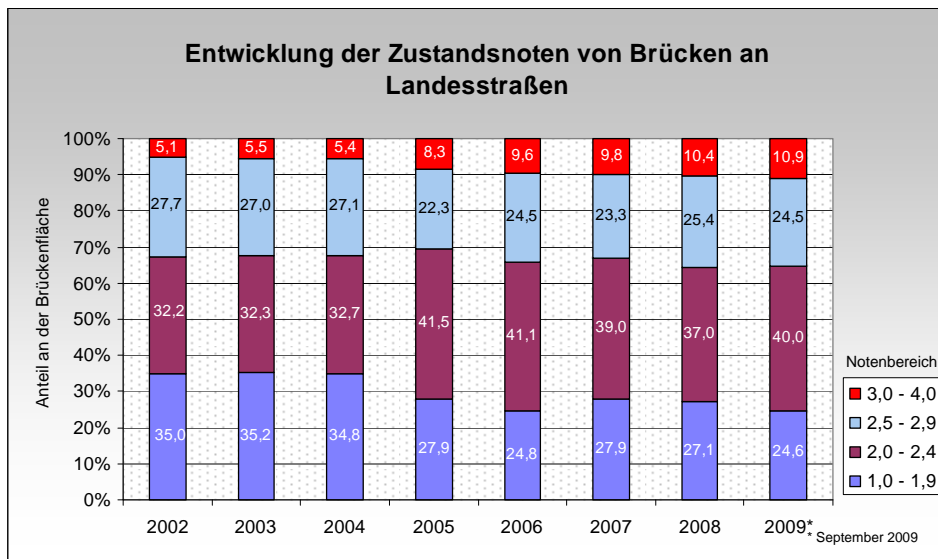


L 347 - Reichenbachbrücke in Heimbach
Zustandsnote 3,5



L 141 - Brücke über DB-Strecke
bei Dörsch-Salmtal
Zustandsnote 3

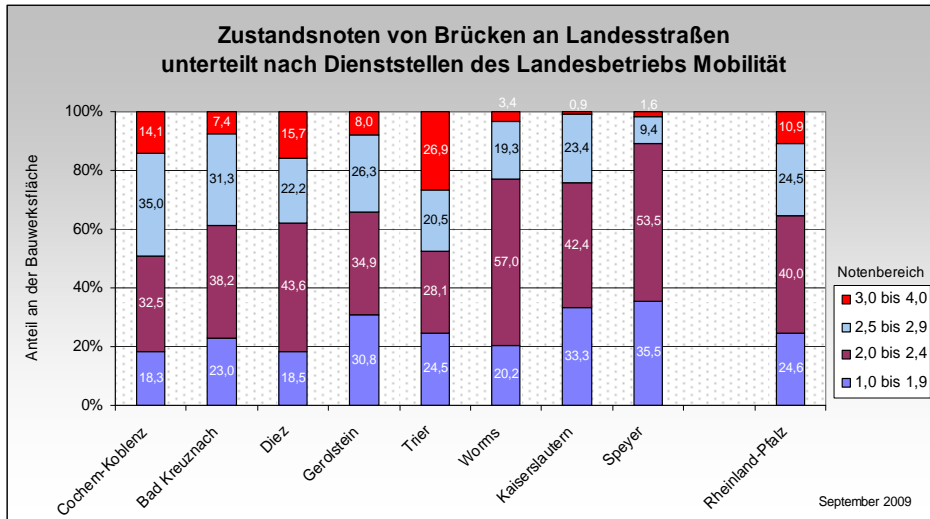
Die Ergebnisse der Bewertung des Bauwerkszustands zeigen eine kontinuierliche Verschlechterung der Zustandsnoten. Nach den Auswertungen des Landesbetriebs lagen 2002 die Anteile der Brückenflächen im Zustandsnotenbereich 3 bis 4 bei 5,1 % und im Notenbereich 1 bis 1,9 bei 35 %. Bis September 2009 verdoppelte sich der Anteil im kritischen Notenbereich 3 bis 4 auf 10,9 %. Gleichzeitig verringerte sich der Anteil im Notenbereich 1 bis 1,9 um mehr als 10 Prozentpunkte auf 24,6 %. Mehr als ein Drittel der Brückenflächen befindet sich im problematischen Notenbereich zwischen 2,5 und 4.



Das Diagramm zeigt, wie sich der Anteil der Brückenflächen im kritischen Notenbereich von 2002 bis 2009 erhöhte.

Die Verschlechterung der Zustandsnoten ist auch darauf zurückzuführen, dass die in den Investitionsplänen und Bauprogrammen vorgesehenen Erhaltungsmaßnahmen nicht in vollem Umfang realisiert wurden. Eine systematische, auf Schadensprävention ausgerichtete Bauunterhaltung, die geeignet ist, Schadensausbreitungen und Folgeschäden zu verhindern und somit den Abnutzungs- und Verschleißprozess zu verzögern, wurde nicht betrieben.

Eine regionale Differenzierung der Zustandsnoten entsprechend den Zuständigkeitsbereichen der acht Dienststellen des Landesbetriebs zeigt deutliche Unterschiede. Überdurchschnittlich hohe Anteile von Brücken im kritischen Notenbereich entfielen insbesondere auf die Dienststellen Trier (26,9 %), Diez (15,7 %) und Cochem-Koblenz (14,1 %).



Das Diagramm zeigt die regionalen Unterschiede beim Brückenzustand.

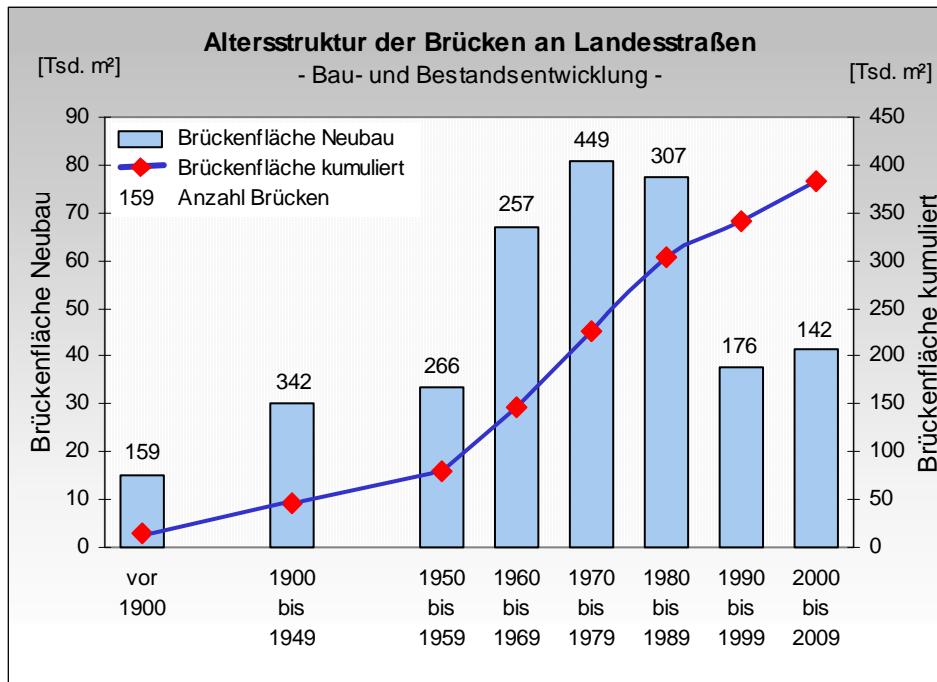
Die Qualität des Brückenzustands geht einher mit dem Einsatz von Erhaltungsmitteln. Die Ausgaben 2003 bis 2008 für Erhaltung, Um- und Ausbau lagen in einer Bandbreite zwischen 21 €/m² (Dienststelle Cochem-Koblenz) und 183 €/m² (Dienststelle Worms). In der Tendenz wiesen die Brücken im Bezirk der Dienststellen, die die wenigsten Mittel verausgabten, auch die schlechteste Qualität auf.

Ein Aufschieben notwendiger Instandsetzungsmaßnahmen kann zwar kurzfristig Einspareffekte bewirken, mittel- bis langfristig ist dies jedoch unwirtschaftlich und führt zu hohen Instandhaltungsaufwendungen und einer erheblichen Verschlechterung der Bausubstanz.

- Altersstruktur der Brückenbauwerke

Neben der Instandhaltung ist der Zustand der Brücken auch vom Bauwerksalter und den Verkehrsbelastungen abhängig. Insbesondere der stark gestiegene Schwerverkehr verursacht bei älteren Brücken zunehmend Schäden, die oftmals eine Verstärkung oder Generalinstandsetzung erfordern. Nach einer Nutzungsdauer von 30 bis 50 Jahren stehen in der Regel größere Instandsetzungsmaßnahmen an. So sind bei Großbrücken in diesem Alter die Tragfähigkeitsreserven allmählich aufgebraucht mit der Folge, dass diese den weiter steigenden Schwerverkehr nur noch eine begrenzte Zeit aufnehmen können⁵. Rund 70 % der Brücken mit einem Bauwerksflächenanteil von 57 % sind mittlerweile älter als 30 Jahre.

⁵ Vgl. Naumann, J.: Brücken und Schwerverkehr - Strategie zur Ertüchtigung des Brückenbestands in Bundesfernstraßen; Straße und Autobahn, Heft 5/2010.



Das Diagramm zeigt, dass der überwiegende Teil der Brücken an Landesstraßen vor 1980 erbaut wurde.

Bei einer Nutzungsdauer von 70 Jahren für Überbauten aus Stahlbeton und von bis zu 115 Jahren für gemauerte Gewölbebrücken⁶ zeichnet sich zusätzlich zum Instandhaltungsbedarf allein aufgrund der Altersstruktur künftig auch ein erheblicher Erneuerungsbedarf ab.

2.1.2 Empfehlungen für eine wirkungsvolle Erhaltungsstrategie

Selbst das vom Landesbetrieb formulierte Ziel, eine wesentliche Verschlechterung des Zustandsniveaus zu vermeiden, wurde nach alledem nicht erreicht.

Im Interesse der Erhaltung des Betriebsvermögens und der Verkehrssicherheit sollte nicht nur eine weitere Verschlechterung der Bausubstanz vermieden, sondern auch eine wirksame Erhaltungsstrategie entwickelt und der notwendige Finanzbedarf dem Landtag aufgezeigt werden. Die nicht realisierten Maßnahmen aus dem Investitionsplan und den Bauprogrammen, der Anteil der Bauwerke im kritischen Zustandsbereich und die Altersstruktur der Brücken zeigen, dass ein erheblicher Nachholbedarf besteht.

Voraussetzung für eine wirkungsvolle Erhaltungsstrategie ist u. a. eine regelmäßige Erfassung des Zustands der Brückenbauwerke und eine nach den Dienststellen des Landesbetriebs differenzierte Auswertung. Dabei sollten die Schadensursachen objektbezogen untersucht, Vorschläge zur Schadensbeseitigung erarbeitet und der dafür erforderliche Mitteleinsatz ermittelt werden. Es sollten Erhaltungsziele, z. B. die Beseitigung eines bestimmten Schadens, vorgegeben werden, die hinreichend konkret und messbar sind, so dass Erfolgskontrollen möglich sind. Empfehlenswert ist auch die Erstellung eines Handlungskonzepts und einer Prioritätenplanung. Auf diesen Grundlagen kann entschieden werden, welche Maßnahmen sofort oder ohne wirtschaftlich und technisch nachteilige Konsequenzen in Folgejahren durchzuführen sind. Durch Kostenschätzungen für die einzelnen Maßnahmen erhält der Landesbetrieb mittelfristig einen vollständigen, nach Prioritäten geordneten Überblick über den Umfang der für die Brückenerhaltung notwendigen baulichen Maßnahmen und der dafür erforderlichen Haushaltsmittel. Wirtschaftlichkeitsvergleiche zwischen Instandsetzungen und Neubauten werden hierdurch erleichtert.

⁶ Richtlinie für die Berechnung der Ablösebeiträge der Erhaltungskosten für Brücken und sonstige Ingenieurbauwerke - Ablösungsrichtlinien 1980 - Ausgabe 1988.

Außerdem hat der Rechnungshof vorgeschlagen, ein am Geschäftsjahr orientiertes Maßnahmenprogramm zu erstellen. In dieses sollten auch Vorhaben mit Kosten von weniger als 100.000 € und Leistungen der Straßenmeistereien aufgenommen werden. Mit Hilfe von Soll-/Ist-Vergleichen könnte die Umsetzung des Maßnahmenprogramms kontrolliert werden.

2.1.3 Stellungnahme des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau

- Erhaltungsstrategie

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat in Abstimmung mit dem Landesbetrieb erklärt, die bisherige Erhaltungsplanung und das Verfahren bei der Erstellung von Dringlichkeitsreihungen müssten überdacht werden. Dies sei derzeit auch Thema in den Bund/Länder-Arbeitskreisen zur Erhaltung von Brücken im Bundesfernstraßennetz.

Der Forderung, eine Strategie zu entwickeln, die eine systematische Steuerung und Erfolgskontrolle der Brückenerhaltung ermögliche, sei grundsätzlich zuzustimmen. Der Landesbetrieb sei bereits damit befasst, eine Strategie für die Brückenerhaltung zu entwickeln, die die Anforderungen bezüglich Handlungskonzept und Prioritätenplanung, Ermittlung des Finanzbedarfs, Aufstellen eines Maßnahmenprogramms und Kontrolle der Umsetzung des Maßnahmenprogramms sowie die Erreichung strategischer Ziele berücksichtige. Die konzeptionellen Arbeiten sollten noch 2011 abgeschlossen werden.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass in die geplante Erhaltungsstrategie auch seine Empfehlung, eine Arbeitshilfe für die Dienststellen des Landesbetriebs über Art, Umfang und Ausführungszeitpunkte der zur Schadensprävention erforderlichen Arbeiten zu erstellen, einbezogen wird. Darüber hinaus sollte ein zweckgebundener Sockelbetrag für die präventive Bauwerksinstandhaltung in den Bauprogrammen festgelegt werden.

- Planwerte und Ist-Ausgaben

Zu dem Vergleich der Planwerte mit den Ist-Ausgaben hat das Ministerium mitgeteilt, die Erfassung des Landesstraßennetzes 2002 habe ergeben, dass rund 30 % der Landesstraßen den Schwellenwert (sog. "roten Bereich") erreicht oder überschritten hätten. Bei den Brücken seien nur 5,8 % der Flächen dem "roten Bereich" zugeordnet worden. Vor diesem Hintergrund habe die Landesregierung entschieden, im Zeitraum 2003 bis 2009 den Schwerpunkt der Investitionstätigkeit auf die Sanierung der Fahrbahnen der Landesstraßen zu legen. Wegen der 2007 erkannten Verschlechterung des Zustands der Brücken (9,4 % der Flächen im "roten Bereich") sei bei der Erstellung des Investitionsplans 2009 bis 2013 der komplette Bedarf der Bauwerke abgedeckt worden, die die Zustandsnote 2,5 erreicht bzw. überschritten hätten. Erhebliche Kostensteigerungen im Landesstraßenbau ab 2008 hätten dazu geführt, dass das Bauprogramm 2009/2010, das ein entsprechendes Budget für die Brückenerhaltung vorgesehen habe, trotz Bereitstellung zusätzlicher Investitionsmittel nicht wie geplant umgesetzt werden können. Außerdem seien Brückenbaumittel zur Beseitigung von Winterschäden an Fahrbahnen umgewidmet worden. Grundsätzlich sei der Landesbetrieb bemüht, Bauprogramme für Brücken so aufzustellen, dass die aufgeführten Maßnahmen möglichst vollständig ausgeführt und die veranschlagten Mittel verausgabt werden könnten.

- Berichtswesen

Ein systematisches Berichtswesen über die Erhaltung von Brückenbauwerken sei grundsätzlich bereits angelegt. So würden u. a. im Rahmen der laufenden Berichterstattung über die Umsetzung der Landesstraßenbauprogramme gegenüber dem Landtag im Ausschuss für Wirtschaft und Verkehr bereits die geplanten Bauvorhaben, der Umsetzungsstand und die abgeschlossenen Vorhaben dargestellt. Eine Differenzierung nach Fahrbahnen, Bauwerken, Knotenpunkten und Radwegen solle dabei künftig beachtet werden.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Berichterstattung gegenüber dem Landtag zu verbessern. So sind beispielsweise in dem Bericht über die Umsetzung des Bauprogramms 2009/2010 (Stand 31. Dezember 2010) die tatsächlichen Ausgaben 2009 und 2010 nicht den geplanten Ausgaben gegenübergestellt. Auch ist nicht erkennbar, für welche Zwecke die angesetzten Pauschalen in dem jeweils abgelaufenen Haushaltsjahr eingesetzt wurden. Als Entscheidungsgrundlage für künftige Wirtschaftspläne und Bauprogramme sind auch Informationen über die Zustandsentwicklung von Landesstraßen und Brückenbauwerken sowie der voraussichtliche Finanzbedarf für Erhaltungsmaßnahmen und notwendige Ersatzneubauten von Bedeutung. So waren vom Landesbetrieb beispielsweise neun Brücken mit einer Fläche von nahezu 6.800 m² mit Zustandsnoten von 3 bis 4 in den sog. Status "Nichts tun" versetzt. Das heißt, diese Brücken können voraussichtlich nicht mehr oder nicht mit wirtschaftlich vertretbarem Aufwand instandgesetzt werden, so dass in den nächsten Jahren für neue Brücken nach überschlägiger Berechnung Mittel von mehr als 13 Mio. € einzuplanen sind.

2.2 Mängel bei Bauwerksprüfungen

Der Landesbetrieb setzte ausschließlich eigenes Personal für die Bauwerksprüfungen ein. Diese wurden aus Sicherheitsgründen grundsätzlich von mindestens zwei Personen durchgeführt. Zurzeit hat der Landesbetrieb sieben Prüfrupps, die der Fachgruppe "zentrale Brückenprüfung" angehören.

Die regelmäßige Prüfung und Überwachung beginnt mit der Fertigstellung eines Bauwerks und soll die kontinuierliche Erfassung des Zustands sicherstellen, um eingetretene Mängel und Schäden rechtzeitig erkennen und beheben zu können. Der Landesbetrieb ist nach DIN 1076 verpflichtet, alle sechs Jahre eine Hauptprüfung und jeweils drei Jahre nach einer Hauptprüfung eine einfache Prüfung an den Bauwerken vor Ort durchzuführen.

Für neu gebaute oder grundsanierte Bauwerke gilt für die beiden ersten Hauptprüfungen eine besondere Regelung. Danach soll die erste Hauptprüfung (H1) vor Abnahme der Bauleistung, die zweite Hauptprüfung (H2) vor Ablauf der Verjährungsfrist für Mängelansprüche, die bei Ingenieurbauwerken in der Regel fünf Jahre beträgt, stattfinden.

2.2.1 Hauptprüfungen

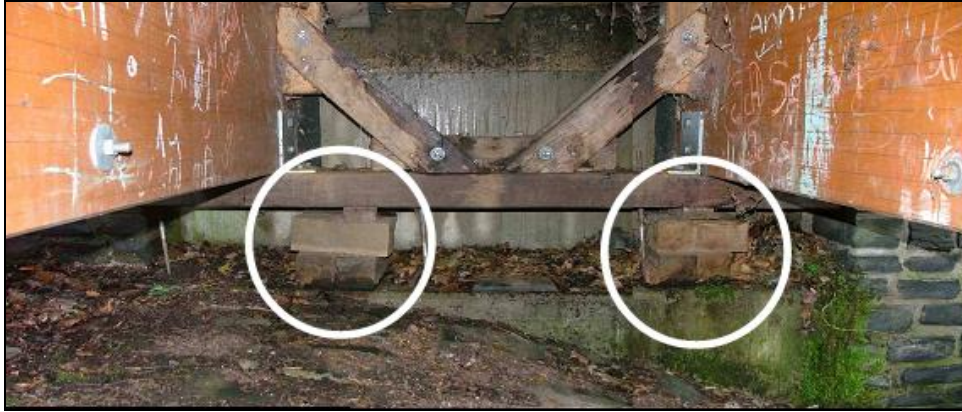
Seit 1998 wurden rund 160 Brücken neu gebaut. In mindestens 60 Fällen wurden die H1-Prüfungen nicht und in mindestens 16 Fällen erst mehr als zehn Monate nach Abnahme der Bauleistungen durchgeführt.

Unterbliebene und verspätete H1-Prüfungen führen zu vermeidbaren Risiken. So geht mit der Abnahme der Bauleistung die Gefahr auf das Land über. Insoweit muss es dem Auftragnehmer nachweisen, dass nach der Abnahme auftretende Mängel auf vertragswidriges Verhalten zurückzuführen sind. Der Auftragnehmer ist verpflichtet, alle hervortretenden Mängel, die auf vertragswidrige Leistung zurückzuführen sind, auf eigene Kosten zu beseitigen, wenn es das Land vor Ablauf der Verjährungsfrist schriftlich verlangt⁷.

Während den Erhebungen des Rechnungshofs erklärte der Landesbetrieb, die regionalen Dienststellen hätten in einigen Fällen eine rechtzeitige Anmeldung der H1-Prüfung versäumt. Bei "kleineren" Instandsetzungsarbeiten und Bauteilerneuerungen habe er es für vertretbar erachtet, dass die Prüfungen durch Personal der regionalen Dienststellen durchgeführt worden seien.

⁷ Vgl. § 12 Abs. 6 und § 13 Abs. 5 Nr. 1 Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen - Teil B - (VOB/B) vom 31. Juli 2009 (BAnz. Nr. 155 vom 15. Oktober 2009).

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass eine Bauabnahme durch eine Dienststelle des Landesbetriebs eine H1-Prüfung - ausgeführt von einem Bauwerksprüftrupp - nicht ersetzen kann. So stellten Bauwerksprüfer bei der H2-Prüfung und der Rechnungshof bei seinen Untersuchungen Mängel fest, die schon bei der Abnahme vorhanden waren und bei einer ordnungsgemäßen H1-Prüfung hätten auffallen müssen, wie die folgenden Fotos zeigen:



Röderbachbrücke bei Dhronecken: Auflagerung der Brücke nicht fachgerecht



*Landesstraße 538 (Westheim - Bellheim)
lose Verschraubung*



*Landesstraße 542 bei Kandel:
fehlende Schrauben*

Das Ministerium hat erklärt, künftig werde der Landesbetrieb darauf achten, dass Prüfungen durch besonderes Brückenprüfpersonal erfolgen, früh genug angemeldet und zeitgerecht durchgeführt würden.

2.2.2 Handnahe Prüfungen

Im Rahmen der Hauptprüfungen sind alle, auch die schwer zugänglichen Bauwerksteile handnah - also aus nächster Nähe - zu prüfen. Teilweise wurden solche Prüfungen jedoch nicht durchgeführt, weil Bauwerke oder einzelne Teile nicht oder nur schwer zugänglich waren. Probleme ergaben sich auch bei Brücken, die über Eisenbahnstrecken führen. Hier muss für eine handnahe Prüfung in Einzelfällen die Bahnstrecke gesperrt und der Strom abgeschaltet werden. Da dies mit erheblichen Umständen verbunden ist, wurde des Öfteren darauf verzichtet und eine Sichtprüfung mit dem Fernglas vorgenommen.



Brücke bei Dannstadt-Schauernheim (L 530)



Brücke über DB-Strecke bei Salmtal (L 141)

Trotz unterbliebener oder unvollständiger Prüfungen erhielten Bauwerke eine Prüfnote. Diese fiel teilweise umso besser aus, je weniger geprüft wurde.

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass es Brücken gibt, bei denen handnahe Prüfungen erschwert oder zeitweise nicht durchführbar sind, wie z. B. bei Hochwasser, Sperrungen und starkem Pflanzenbewuchs. Allerdings kann es nicht als sachgerecht angesehen werden, in das Datenbanksystem Zustandsnoten einzugeben, die den tatsächlichen Bauwerkszustand nicht zutreffend wiedergeben. Problematisch ist auch, dass wegen der genannten Behinderungen ungeprüfte Bauwerke erst wieder bei der nächsten turnusmäßigen Prüfung - in der Regel drei Jahre später - aufgesucht werden. Hierdurch besteht die Gefahr, dass Schäden und Mängel an unzugänglichen Bauteilen nicht erkannt werden und erforderliche Instandsetzungsmaßnahmen unterbleiben. Daher sollten entsprechende Dokumentationspflichten eingeführt werden. Darüber hinaus ist es erforderlich, eindeutige Regelungen zu treffen und Kriterien festzulegen, unter welchen Voraussetzungen ein Verzicht auf handnahe Prüfungen vertretbar ist und wann diese spätestens nachgeholt werden müssen.

Das Ministerium hat erklärt, es dürfe nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden, im Einzelfall alternative Vorgehensweisen in Betracht zu ziehen, wenn hierdurch eine qualitativ ausreichende Beurteilung des Bauwerkszustands möglich sei. Im Übrigen solle den Forderungen des Rechnungshofs entsprochen werden.

2.3 Holzbrücken

Seit den 80er Jahren werden in Verbindung mit dem Ausbau des Landesradwegesetzes vermehrt Holzbrücken zur Überführung von Fuß-/Radwegeverbindungen gebaut. Landesweit gibt es insgesamt 17 Holzbrücken oder Holz-/Stahlkonstruktionen.



Fußwegüberführung als Stahl-/Holzkonstruktion über die Landesstraße 318 bei Diez

Von den vorhandenen Holzbrücken wurden bisher an acht Bauwerken größere Instandsetzungsmaßnahmen durchgeführt. In fünf Fällen wurde aufgrund von erheblichen Schäden der komplette Überbau einschließlich der Längs- und Querträger ausgetauscht. Der Überbau der Lachgrabenbrücke (Landesstraße 542 bei Venningen) musste bereits nach neun Jahren komplett erneuert werden.

Bei Holzbrücken beträgt die theoretische Nutzungsdauer der Überbauten ohne Verschleißbelag 25 bis 30 Jahre⁶. Von den fünf Überbauten, die ausgetauscht wurden, erreichten vier nur eine Nutzungsdauer von weniger als 19 Jahren im Durchschnitt. Darüber hinaus sind die jährlichen Unterhaltungskosten für Überbauten von hölzernen Geh- und Radwegbrücken, die mit 3 % der Herstellungskosten beziffert werden, deutlich höher als bei Betonbrücken (1 %)⁶. Ein Vergleich auf Basis der Lebenszykluskosten von Holzbrücken mit einer Stahl/Beton-Referenzbrücke zeigte ebenfalls Vorteile des Referenzbauwerks. Daher sollte im Brückenbau grundsätzlich auf den Baustoff Holz verzichtet werden.

Das Ministerium hat erklärt, der Landesbetrieb habe seine Dienststellen angewiesen, aus wirtschaftlichen Gründen keine Holzbrücken mehr als Radwegeverbindungen vorzusehen.

3 Folgerungen

3.1 Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) eine umfassende Strategie zu entwickeln, die eine systematische Steuerung und Erfolgskontrolle der Brückenerhaltung ermöglicht,
- b) für Hauptprüfungen von Brückenbauwerken grundsätzlich die Prüftrupps des Landesbetriebs Mobilität einzusetzen und darauf zu achten, dass die Untersuchungen frühzeitig angemeldet und zeitgerecht durchgeführt werden,
- c) Regelungen und Kriterien festzulegen, unter welchen Voraussetzungen auf handnahe Prüfungen von Brücken im Einzelfall verzichtet werden kann und Abweichungen vom regulären Prüfverfahren zu dokumentieren,
- d) beim Bau von Geh- und Radwegbrücken möglichst auf den Baustoff Holz zu verzichten.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über die eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben a und c zu berichten.

3.3 Der Rechnungshof hat empfohlen, entsprechend seinen Vorschlägen die Berichterstattung an den Landtag über die Umsetzung der Bauprogramme zu verbessern.

**Nr. 23 Hochschulprogramm "Wissen schafft Zukunft" einschließlich "Hochschulpakt 2020"
- Transparenz der Hochschulfinanzierung sinkt weiter -**

Die Transparenz der Hochschulfinanzierung wurde durch die Art der Umsetzung des Hochschulprogramms "Wissen schafft Zukunft" und die Auslagerung von Aufgaben aus dem Landeshaushalt in ein Sondervermögen weiter eingeschränkt. Ausgaben für denselben Zweck waren bei verschiedenen Haushaltsstellen veranschlagt. Mittel- und Stellenbewirtschaftung wurden für die Hochschulen erschwert.

Stellen, die aus zeitlich befristeten Programmen finanziert werden, wurden unbefristet besetzt.

Die Zuweisung des Landes von 1 Mio. € überstieg den Finanzbedarf der Max Planck Graduate Center GmbH. Im Bewilligungszeitraum 2009 wurden mehr als 800.000 € nicht benötigt.

1 Allgemeines

Im Rahmen der Hochschulfinanzierung wurden verschiedene Programme entwickelt und Vereinbarungen getroffen:

- Hochschulprogramm "Wissen schafft Zukunft"

Seit 2005 stellt das Land den Hochschulen und Forschungseinrichtungen im Rahmen des Hochschulprogramms "Wissen schafft Zukunft" Mittel zur Verfügung. In den Jahren 2005 bis 2008 waren hierfür Ausgaben von insgesamt 112,5 Mio. € veranschlagt¹. Hauptziele waren die Verbesserung der Grundausstattung der Hochschulen sowie die Stärkung der Profilbildung der Hochschulen und die Förderung von Spitzenleistungen.

Um diese Ziele zu erreichen, wurden verschiedene Förderbereiche definiert, z. B. "Aufstockung des Personalbemessungskonzepts", "Personalbudgetaufstockung", "Gemeinsame Aktivitäten der Hochschulen", "Hilfestellung bei EU-Anträgen", "Reform der Lehrerbildung" und "Schnittstelle Schule".

Ab 2009 wurde das Programm auf 40 Mio. € jährlich aufgestockt und mit weiteren 40 Mio. € jährlich durch das Programm "Wissen schafft Zukunft II" inhaltlich ergänzt.

- Hochschulpakt 2020

Bund und Länder vereinbarten 2007 den "Hochschulpakt 2020"². Er soll insbesondere dazu beitragen, die Zahl der Studienanfänger zu erhöhen. Die erste Programmphase bis 2010 hat ein Gesamtvolumen von 55,6 Mio. €³. Hinzu kommen in den Jahren 2011 bis 2013 Mittel von insgesamt 43,2 Mio. € für die Ausfinanzierung von Ausgaben für die vereinbarten zusätzlichen Studienanfänger.

¹ Einzelplan 15 Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur, Kapitel 15 13 Allgemeine Bewilligungen - Hochschulen und Klinikum, Forschung, Ausbildungsförderung, Titelgruppe 92 Hochschulprogramm Wissen-schafft-Zukunft; ab Haushaltsjahr 2007: Einzelplan 09 Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur, Kapitel 09 13 Allgemeine Bewilligungen - Hochschulen und Klinikum, Forschung, Titelgruppe 92 Hochschulprogramm Wissen-schafft-Zukunft.

² Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern über den Hochschulpakt 2020 vom 20. August 2007, veröffentlicht im Bundesanzeiger Nr. 171 vom 12. September 2007 (S. 7480).

³ Bundestagsdrucksache 16/9912, S. 9.

Bund und Land finanzieren den Hochschulpakt zu gleichen Teilen. Die Landesmittel sind ab 2009 im Programm "Wissen schafft Zukunft II" enthalten. Zusätzlich wird der Bund Mittel bereitstellen, soweit die Hochschulen des Landes zwischen 2007 bis 2010 über die vereinbarte Zahl von 5.796 hinaus Studienanfänger aufnehmen.

- Sondervermögen

Im Dezember 2008 bildete das Land das Sondervermögen "Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung" mit einem Finanzvolumen von zunächst 400 Mio. €⁴. Damit sollten die Hochschulprogramme "Wissen schafft Zukunft I und II" einschließlich Landesanteil des Hochschulpakts in den Jahren 2009 bis 2013 mit insgesamt 80 Mio. € jährlich finanziert werden. Die beiden Programme sind in getrennten Titelgruppen mit jeweils 40 Mio. € jährlich veranschlagt.

Mit dem Sondervermögen sollen die Studienbedingungen nachhaltig verbessert sowie die Forschung inner- und außerhalb der Hochschulen gestärkt, ausgebaut und vernetzt werden. Die zweckentsprechenden Fördermaßnahmen und die damit verbundenen Ziele sind zwischen dem für das Hochschulwesen zuständigen Ministerium und den Hochschulen zu vereinbaren.

Übersichten über die Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens wurden erstmals dem Haushaltsplan 2009/2010 (Anlage zu Einzelplan 09) beigelegt.

Nach Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben ist das Sondervermögen - spätestens mit Ablauf des Jahres 2015 - aufzulösen. Ein verbleibendes Restvermögen ist an das Land abzuliefern.

Das Sondervermögen wurde im Haushaltsjahr 2010 um 120 Mio. € erhöht.

Der Rechnungshof hat insbesondere die Ausgestaltung und Verwaltung des Sondervermögens und daraus finanzierte Ausgaben untersucht. Die Erhöhung und die damit verbundenen Änderungen des Sondervermögens waren - ebenso wie die Hochschulpaktmittel ab 2011 - nicht Gegenstand der Prüfung.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

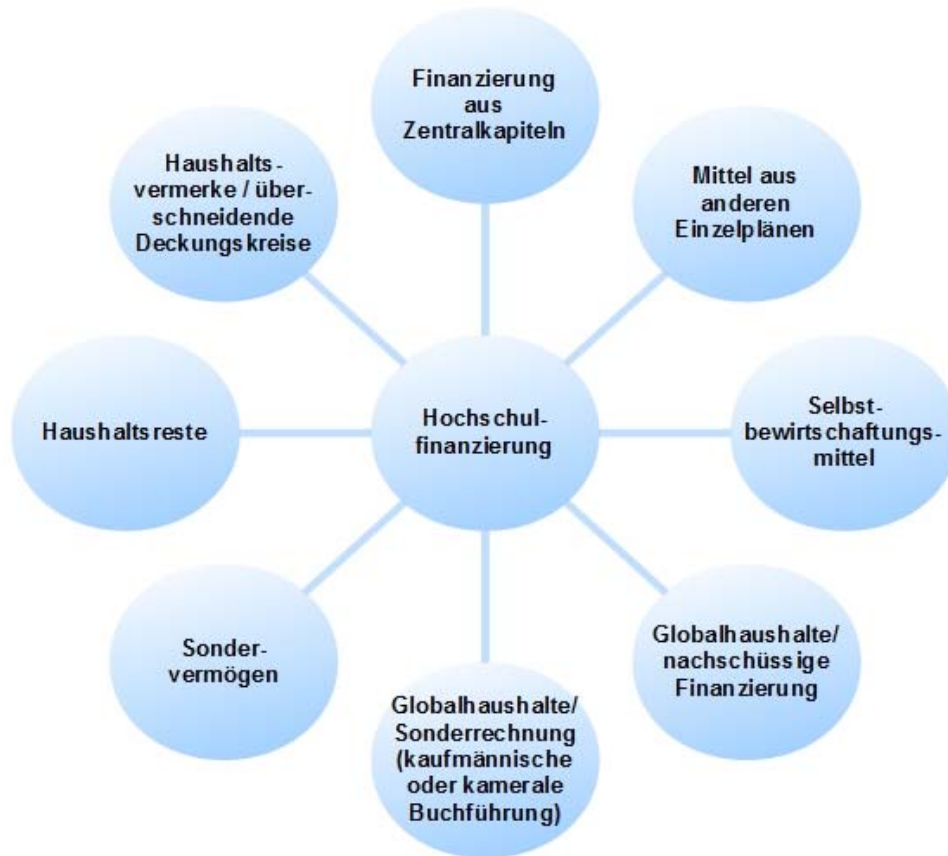
2.1 Finanzausstattung der Hochschulen - Darstellung intransparent

In den letzten Jahren wurde die Transparenz der Finanzausstattung der Hochschulen zunehmend eingeschränkt. Hierzu trug bei, dass in den jeweiligen Hochschulkapiteln des Landeshaushalts abweichend von den grundsätzlichen haushaltssystematischen Vorgaben⁵ die Einnahmen und Ausgaben nicht vollständig zusammengefasst waren, sondern Mittel auch aus Zentralkapiteln und aus anderen Einzelplänen zur Verfügung gestellt wurden. Außerdem waren Hochschulen Mittel zur Selbstbewirtschaftung übertragen, obwohl mit den Instrumentarien der erweiterten Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit flexible Möglichkeiten für die Bewirtschaftung vorhanden waren. Zahlreiche Haushaltsvermerke und sich teilweise überschneidende Deckungskreise erschwerten die Übersichtlichkeit.

⁴ Landesgesetz zur Bildung eines Sondervermögens "Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung" vom 22. Dezember 2008 (GVBl. S. 313), geändert durch Gesetz vom 28. September 2010 (GVBl. S. 304), BS 221-2.

⁵ Vgl. § 13 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juni 2008 (GVBl. S. 103), BS 63-1, in Verbindung mit Nr. 1.2.1 der Haushaltstechnischen Richtlinien - HR (Teil I der Richtlinien zur Haushaltssystematik des Landes Rheinland-Pfalz - HsRL).

Die Transparenz u. a. bezüglich Finanzbedarf, Finanzausstattung und Mittelverwendung wurde auch durch die Einrichtung von Hochschulen mit kameralem Rechnungswesen, mit Globalhaushalt und kameralem Rechnungswesen oder mit Globalhaushalt und kaufmännischer doppelter Buchführung beeinträchtigt⁶.



Das Sondervermögen "Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung" erschwerete den Überblick über die Finanzausstattung der Hochschulen sowie die Mittelbewirtschaftung und Rechnungslegung weiter.

2.1.1 Gleicher Zweck - verschiedene Haushaltsstellen

Grundsätzlich sollen Ausgaben für denselben Zweck nicht bei verschiedenen Titeln veranschlagt werden. Nur soweit der Haushaltsplan dies zulässt, dürfen für denselben Zweck Ausgaben aus verschiedenen Titeln geleistet werden⁷. Die Inanspruchnahme mehrerer Titel für denselben Zweck ist nur dann zulässig, wenn der Haushaltsgesetzgeber die Doppelveranschlagung in den Erläuterungen des Haushaltsplans kenntlich gemacht hat. Durch die Konzentration auf einen Titel soll verhindert werden, dass derselbe Zweck aus verschiedenen "Töpfen" finanziert und

⁶ Vgl. Jahresbericht 2001, Nr. 26 - Auswirkungen der Dezentralisierung der Fachhochschule Rheinland-Pfalz auf die Personal- und Sachkosten (Drucksache 14/750); Jahresbericht 2002, Nr. 21 - Neue Haushaltsinstrumentarien bei der Johannes Gutenberg-Universität Mainz und der Universität Trier (Drucksache 14/1880); Jahresbericht 2007/2008, Nr. 21 - Umstellung des Rechnungswesens der Johannes Gutenberg-Universität Mainz (Drucksache 15/1900); Jahresbericht 2009, Nr. 15 - Globalhaushalte bei der Technischen Universität Kaiserslautern, der Universität Trier sowie den Fachhochschulen Kaiserslautern und Mainz (Drucksache 15/3100).

⁷ § 17 Abs. 4 und § 35 Abs. 2 LHO.

die Finanzierung unübersichtlich wird⁸. Dies wurde, wie die folgenden Beispiele zeigen, nicht immer beachtet:

- Personalbemessungskonzept

Seit 1998 werden die Stellen und Mittel nach Maßgabe des Personalbemessungskonzepts des Fachressorts an die Hochschulen verteilt. Für Personalbedarfszuwächse, die sich aus dem Bemessungsmodell ergaben, wurden nach den Angaben des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur Mittel aus mehreren Haushaltsstellen verschiedener Titelgruppen (TGr.) bereitgestellt:

Mittelherkunft	Ist-Ausgaben - Mio. € -				
	2005	2006	2007	2008	2009
Kapitel 15 13/09 13 ¹ TGr. 92	2,0	6,0	9,1	10,9	-
Sondervermögen TGr. 92	-	-	-	-	10,7
Kapitel 09 13 TGr. 71	-	-	-	1,7	1,7
Kapitel 15 13/09 13 ¹ TGr. 87	4,5	3,7	-	-	-
Kapitel 09 13 TGr. 97	-	-	2,3	-	-

Das Ministerium hat erklärt, die zentralen Verstärkungsmittel würden für die weitere Laufzeit ausschließlich aus dem Sondervermögen - und damit nur noch aus einer zentralen Haushaltsstelle - veranschlagt. Die Doppelveranschlagung werde künftig im Haushaltsplan des Sondervermögens auf geeignete Weise kenntlich gemacht.

- Personalbudgetaufstockung

Mit den in den Hochschulkapiteln veranschlagten Personalausgaben sind die Stellenpläne durchschnittlich zu 93,7 % ausfinanziert. Mit dem Hochschulprogramm "Wissen schafft Zukunft I und II" wurde der Ausfinanzierungsgrad für die Universitäten auf 94 % und für die Fachhochschulen auf 95 % angehoben. Die Budgeterhöhung um 0,3 bzw. 1,3 Prozentpunkte entspricht rund 2 Mio. € jährlich. Sie war nicht bei den jeweiligen Hochschulkapiteln, sondern im Zentralkapitel 09 13 bzw. im Sondervermögen veranschlagt.

- Hochschulpakt

Die Ausgaben des Hochschulpakts wurden aus folgenden Haushaltsstellen und Titelgruppen geleistet:

Ausgaben		
Jahr	Hochschulen ohne Globalhaushalt	Hochschulen mit Globalhaushalt
2007/2008	Kapitel 09 13 Titel 427 97 (Landesanteil) und Titel 547 97 (Bundesanteil)	Kapitel 09 13 Titel 685 01 (Landes- und Bundesanteil)
2009	Sondervermögen Titel 429 93 (Landesanteil) Kapitel 09 13 Titel 547 92 (Bundesanteil) Kapitel 09 13 TGr. 71 (Reservemittel) Kapitel 09 13 Titel 429 71 (Duale Studiengänge)	Sondervermögen Titel 685 93 (Landesanteil) Kapitel 09 13 Titel 686 92 (Bundesanteil) Kapitel 09 13 TGr. 71 (Reservemittel) Kapitel 09 13 Titel 685 71 (Duale Studiengänge)

⁸ Köckritz/Dittrich in: Kommentar Bundeshaushaltsordnung, 39. AL Mai 2009, Nr. 7 zu § 35.

Eine Mittelbewirtschaftung für denselben Zweck aus verschiedenen Haushalten (Sondervermögen und Landeshaushalt) beeinträchtigt die Transparenz. Obwohl das Land seinen Finanzierungsanteil erbracht hat⁹, lässt sich dies - so das Centrum für Hochschulentwicklung (CHE) - weder aus dem Haushaltsplan noch aus der Haushaltsrechnung ablesen¹⁰.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur hat mitgeteilt, mit der Vorlage der Abrechnung der ersten Phase des Hochschulpakts werde die geforderte Transparenz hergestellt. Für die zweite Phase des Hochschulpakts sei mit der Veranschlagung aller Einnahmen und Ausgaben in einer separaten Titelgruppe des Sondervermögens dem Monitum des Rechnungshofs bereits Rechnung getragen.

2.1.2 Befristete Programme - unbefristete Beschäftigungsverhältnisse

Mit weiteren Einzelprogrammen wurden neue Stellen geschaffen, die nach Maßgabe besonderer Antrags- und Genehmigungsverfahren verteilt werden.

- 200-Stellenprogramm

Mit dem Programm wurden den Hochschulen 200 zusätzliche Stellen zur Verfügung gestellt. Ziel ist die Verbesserung der Grundausrüstung bzw. der Studiensituation und Betreuungsrelation. Gleichzeitig sollten die Stellen als "strategische Reserve der Hochschulleitungen" dienen.

Die vorgenannten Stellen sind im Stellenplan des Sondervermögens ausgebracht. Mit der Auflösung des Sondervermögens (spätestens im Jahr 2015) werden die Stellen wegfallen. Daher fehlen die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für unbefristete Einstellungen. Dennoch hat das Ministerium den Hochschulen gestattet, die Stellen "soweit sinnvoll und notwendig" auch unbefristet zu besetzen. Es werde sich, so das Ministerium in den Schreiben über Stellen- und Mittelzuweisungen, nach Ablauf des Sondervermögens "um die Zustimmung des Gesetzgebers bemühen, die Stellen möglichst weitgehend in den Landeshaushalt zu überführen". Eine Meldung der Hochschulen, in welchem Umfang von diesem Recht Gebrauch gemacht wurde, war nicht vorgesehen.

Soweit zum Zeitpunkt der Auflösung des Sondervermögens unbefristete Arbeits- bzw. Beamtenverhältnisse aus diesem Programm bestehen, müssten die betroffenen Personen auf Stellen des Haushaltsplans des Landes überführt werden. Dies setzt voraus, dass freie und ausfinanzierte Stellen vorhanden sind.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es gehe davon aus, dass die Hochschulen mit der Möglichkeit, auf Stellen im Sondervermögen unbefristete Berufungen und Einstellungen vorzunehmen, verantwortlich umgehen würden. Auch ohne Vorlage von Nachfolgeplanungen zum jetzigen Zeitpunkt lasse sich sicherstellen, dass der Stellenplan am Ende der Laufzeit des Sondervermögens nicht überbucht werde und für die unbefristeten Beschäftigten auf Sondervermögensstellen ausreichend Stellen im Haushalt zur Verfügung stünden. Die Hochschulen würden nochmals für die Problematik sensibilisiert. Mit Auslaufen des Sondervermögens werde selbstverständlich auch vom Ministerium auf die Fälle zu reagieren sein, in denen die Selbstregulierung durch die Hochschulen nicht hinreichend funktioniert habe.

⁹ Vgl. Drucksache 15/2490, S. 2 sowie Heft 11 der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK) "Hochschulpakt 2020: Bericht zur Umsetzung im Jahr 2008", S. 28.

¹⁰ CHE - Arbeitspapier Nr. 118, "Zwei Jahre Hochschulpakt 2020 (1. Phase) - eine Halbzeitbilanz", April 2009, S. 67.

- Stellen für den Hochschulpakt

Die Hochschulpaktmittel sollen auch in eine Verbesserung der Personalausstattung münden können¹¹. Deshalb wurden 200 Stellen im Haushaltsplan 2008 und weitere 50 Reservestellen im Doppelhaushalt 2009/2010 ausgebracht (insgesamt 249 Stellen bei Kapitel 09 13 Titelgruppe 92 und eine Stelle bei Kapitel 09 14 Titel 428 01), allerdings ohne einen entsprechenden Ansatz für die Personalausgaben.

Zu deren Finanzierung sollten die Hochschulen - so die jeweiligen Schreiben des Ministeriums - Mittel im Rahmen von separaten Zuweisungen für den Hochschulpakt und aus dem Personalbemessungskonzept erhalten. Dabei sollten die Deckungsfähigkeiten gemäß § 6 Landeshaushaltsgesetz und gemäß der Deckungsvermerke bei den Titelgruppen 71 und 92 in Kapitel 09 13 genutzt werden. Dies ermögliche auch, ggf. zusätzliche Mittel aus dem Mittelbemessungsmodell, aus anderen Bewilligungen im Rahmen des Hochschulprogramms "Wissen schafft Zukunft I und II" oder aus dem Hochschulkapitel zur Finanzierung heranzuziehen. Erst wenn diese gesichert sei, dürften die Stellen besetzt werden.

Erleichterungen bei der Mittelbewirtschaftung dürften sich jedenfalls für die Hochschulen angesichts dieser "Mischfinanzierung" von Stellen nicht ergeben haben.

Die 50 Reservestellen entfallen im Jahr 2018; sie sind im Stellenplan 2011 deshalb als künftig wegfallend bezeichnet. Bei den restlichen 200 Stellen fehlen entsprechende Vermerke, obwohl der Hochschulpakt 2020 aufgrund der dann rückläufigen Abiturientenzahlen auslaufen soll.

Den Hochschulen war eine unbefristete Besetzung der Stellen gestattet. Bei Besetzung der Reservestellen hatten sie eine Stelle aus ihrem Haushalt anzugeben, auf die der Stelleninhaber nach Wegfall des Hochschulpakts umgesetzt werden kann. Bei den restlichen Stellen sollten - so die Zuweisungsschreiben - die Möglichkeiten der vorgezogenen Berufung oder des Ausscheidens eines Stelleninhabers innerhalb der Hochschulpaktdauer genutzt werden, damit der Stelleninhaber später in den "regulären" Stellenplan übernommen werden könne. Voraussetzung für die unbefristete Besetzung sei ein entsprechendes Nachfolgekonzzept der Hochschulen. Sechs von elf Hochschulen besetzten Stellen unbefristet. Ein Nachfolgekonzzept lag allerdings nur von vier Hochschulen vor.

Das Ministerium hat erklärt, mit der Einführung einer neuen Finanzierungsform wie dem Sondervermögen gingen Umstellungen und Anpassungen in der Bewirtschaftungspraxis einher, die möglicherweise als Erschwernis empfunden würden, bis sich eine neue Routine herausgebildet habe. Die Forderung des Rechnungshofs, im Hinblick auf die zeitliche Befristung des Hochschulpakts alle in diesem Zusammenhang geschaffenen Stellen im Stellenplan als künftig wegfallend zu bezeichnen, richte sich an den Haushaltsgesetzgeber. Das Ministerium halte es nicht für erforderlich, die Stellen nur insoweit zuzuweisen, als die Hochschulen jeweils konkrete Nachfolgeregelungen festlegten. Es verfüge mit dem Personalbemessungskonzept über ein erprobtes und effektives Instrument, mit dem Stellen und Personalbudgets der Hochschulen auch an sinkende Bedarfe angepasst werden könnten. Zu gegebener Zeit werde mit den Hochschulen ein geeignetes Nachfolgemodell vereinbart, um die jetzt zusätzlich bereitgestellten Stellen bei wieder rückläufigen Studierendenzahlen anzupassen.

¹¹ Drucksache 15/3996, S. 2.

Zu den insgesamt aufgezeigten Transparenzdefiziten und Bewirtschaftungsproblemen hat das Ministerium mitgeteilt, es werde gemeinsam mit dem Ministerium der Finanzen die vom Rechnungshof gegebenen Hinweise daraufhin prüfen, welche Verbesserungen hinsichtlich Transparenz, Mittelbewirtschaftung und Rechnungslegung innerhalb des vom Gesetzgeber gesetzten Finanzierungsinstruments "Sondervermögen" möglich und geboten seien.

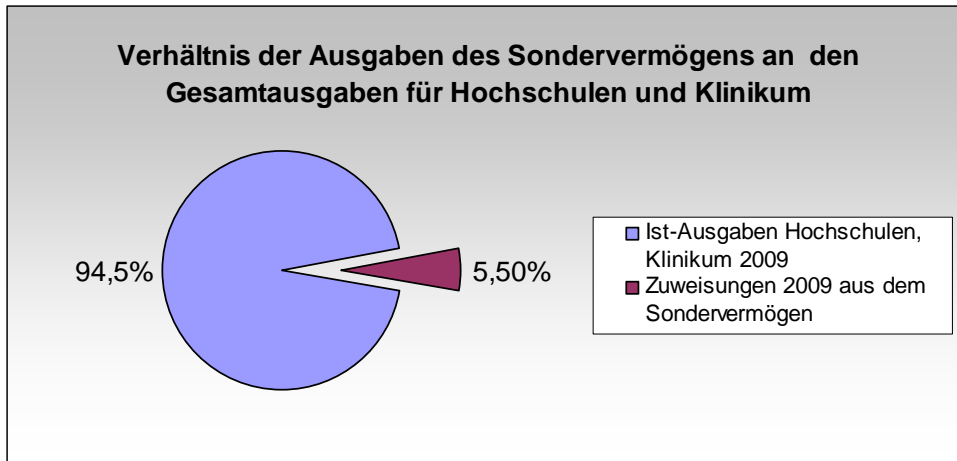
Appelle an die Hochschulen, Selbstregulierung durch die Hochschulen oder ein noch zu vereinbarendes Nachfolgemodell für das Personalbemessungskonzept reichen nach Auffassung des Rechnungshofs nicht aus. Angesichts der für alle Stellen nur zeitlich zur Verfügung stehenden Hochschulpaktmittel erscheint eine unterschiedliche Behandlung der Reserve- und sonstigen Stellen sachlich nicht gerechtfertigt.

2.2 Sondervermögen - mehr Planungssicherheit für die Hochschulen?

Sondervermögen sind rechtlich unselbstständige Bestandteile des Landesvermögens, die durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes entstanden und zur Erfüllung einzelner Aufgaben des Landes bestimmt sind¹². Sondervermögen sind Nebenhaushalte und nicht Vermögen im eigentlichen Sinne. Als Ausnahme vom Grundsatz der Einheit des Haushalts bedarf die Verlagerung von Aufgaben auf Sondervermögen einer besonderen Rechtfertigung. Diese muss erkennen lassen, wieso die Aufgaben nicht ebenso gut im Rahmen des Haushalts erfüllt werden können¹³.

Die Bildung des Sondervermögens begründete die Landesregierung u. a. mit der Schaffung von Planungssicherheit für die Hochschulen hinsichtlich der Bereitstellung der Mittel¹⁴.

Unabhängig von einer Wertung, ob die Planungssicherheit nicht auch auf andere Weise hätte sichergestellt werden können, nahmen die aus dem Sondervermögen geleisteten Mittel - bezogen auf die Gesamtausgaben von Hochschulen und Klinikum der Johannes Gutenberg-Universität (Kapitel 09 05 bis 09 14 und 09 61 bis 09 67) - nur einen Anteil von 5,5 % in Anspruch.



¹² Trzaskalik in: Grimm/Caesar (Hrsg.), Verfassung für Rheinland-Pfalz, Artikel 116 Rn. 10; vgl. auch Nr. 2 zu § 26 VV-LHO.

¹³ Höfling/Rixen in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 115, Rn. 443.

¹⁴ Drucksache 15/2419.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Anteilsbetrachtung werde relativiert, wenn man sich vor Augen halte, dass die Mittel des Sonderprogramms - anders als weite Teile der Gesamtausgaben - gerade für strategische Programme und Zielsetzungen gestaltbar seien.

Unabhängig davon wird bemerkt, dass die Förderungen des Sondervermögens auch über den Landeshaushalt hätten abgewickelt werden können. Dies hätte in den Jahren der Bildung und der Aufstockung des Sondervermögens zu einer erheblichen Entlastung der zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs notwendigen Netto-Kreditaufnahme geführt. Strategische Programme und Zielsetzungen sind auch mit den vorhandenen Instrumentarien der Haushaltsflexibilisierung gestaltbar.

2.3 Mitteleinsatz - nicht immer ziel- oder bedarfsgerecht

2.3.1 Gemeinsame Aktivitäten der Hochschulen

Aus Mitteln des Förderprogramms "Gemeinsame Aktivitäten der Hochschulen" sollen nach der Beschreibung des Ministeriums verschiedene hochschulübergreifende Maßnahmen, wie z. B. hochschuldidaktische Angebote für Lehrpersonal oder die Organisation und Durchführung des Exzellenzwettbewerbs Lehre sowie des Lehrpreises des Landes, finanziert werden. Außerdem sollen "auslaufende Projekte finanziert werden, die nach Auflösung der Titelgruppe 88 in Kapitel 09 13 mit dem Doppelhaushalt 2007/2008 in das Hochschulprogramm übernommen wurden".

Die Zuweisungen betragen in den Jahren 2005 bis 2009 insgesamt rund 2,5 Mio. €. Bei mehreren Maßnahmen stellt sich die Frage, ob diese der Zielsetzung des Förderprogramms dienen. Beispiele:

- Refinanzierung des Studienkontenmodells
Studierende können Guthaben ihres Studienkontos für Weiterbildungsmaßnahmen einsetzen. Für den damit verbundenen Ausfall von Gebühren und Entgelten erhalten die Hochschulen einen finanziellen Ausgleich vom Land¹⁵. Da für diesen Zweck nach den Angaben des Ministeriums keine ausreichenden Mittel in den Hochschulhaushalten veranschlagt gewesen seien, sei die Erstattung ganz oder teilweise aus Mitteln des Programms "Wissen schafft Zukunft I und II" finanziert worden. Allein 2008 waren dies 106.000 €.
- Zentrum für Psychologische Information und Dokumentation (ZPID)
Das ZPID, ein vom Bund und den Ländern gemeinsam finanziertes Forschungsinstitut an der Universität Trier, wies in seinem Wirtschaftsplan für das Jahr 2008 einen Zuschussbedarf von nahezu 1,9 Mio. € aus. Im Landeshaushalt 2008 war lediglich ein Zuschuss von rund 1,5 Mio. € veranschlagt. Hierdurch ergab sich - unter Anrechnung von Mehreinnahmen - beim Haushaltsabschluss ein nicht veranschlagter Mehrbedarf von mehr als 260.000 €, zu dessen Deckung ebenfalls Mittel des Programms "Wissen schafft Zukunft I und II" bereitgestellt wurden.

Das Ministerium hat erklärt, die beschriebenen Projekte ließen sich den inhaltlichen Zielsetzungen des Förderprogramms zuordnen. In keinem Fall werde eine zweckfremde Verwendung der Mittel gesehen. In einzelnen Fällen sei eine Zuordnung zu anderen Fördermaßnahmen als "gemeinsame Aktivitäten" möglicherweise naheliegender gewesen. Dort werde eine Neuordnung geprüft.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass künftig strengere Maßstäbe an die Förderung von Maßnahmen aus dem Programm "Gemeinsame Aktivitäten der Hochschulen" angelegt werden.

¹⁵ § 11 Abs. 7 Landesverordnung über die Einrichtung und Führung von Studienkonten und die Entrichtung von Studienbeiträgen vom 15. Juni 2007 (GVBl. S. 97), geändert durch Gesetz vom 9. Juli 2010 (GVBl. S. 167), BS 223-41-26.

2.3.2 Max Planck Graduate Center

Mit der Gründung der "Max Planck Graduate Center mit der Johannes Gutenberg-Universität Mainz GmbH" im Jahr 2009 sollte insbesondere durch interdisziplinäre Lehr- und Promotionsprogramme für den wissenschaftlichen Nachwuchs die internationale Graduiertenausbildung weiterentwickelt werden. Gesellschafter sind die Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaft e. V. (MPG) und die Johannes Gutenberg-Universität Mainz. Die Zusammenarbeit ist in einer Kooperationsvereinbarung geregelt. Danach finanzieren die Vertragspartner die Einrichtung zu gleichen Teilen mit maximal jeweils 1 Mio. € pro Kalenderjahr.

Dem Antrag der Universität entsprechend stellte das Ministerium für die Haushaltsjahre 2009 bis 2011 jeweils bis zu 1 Mio. € jährlich aus dem Sondervermögen bereit. Von den für 2009 zugewiesenen Mitteln wurden gemäß Verwendungsnachweis bis Ende des Jahres 822.000 € nicht benötigt.

Die MPG wies dem Projekt 2009 abweichend von der Vereinbarung "nur" 273.000 € zu.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die 2009 nicht verausgabten Mittel würden mit der noch ausstehenden Zuweisung für 2010 verrechnet. Aufgrund der gesammelten Erfahrungen bei der Projektumsetzung werde der Kosten- und Finanzierungsplan überarbeitet. Die Universität habe bereits einen entsprechenden Antrag gestellt, der den voraussichtlichen Finanzbedarf des Projekts berücksichtige.

3 Folgerungen

3.1 Zu den nachfolgenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) Möglichkeiten zur Verbesserung der Transparenz des Haushalts sowie der Mittelbewirtschaftung und Rechnungslegung zu prüfen,
- b) Ausgaben für denselben Zweck nicht aus verschiedenen Haushaltsstellen zu finanzieren oder Doppelveranschlagungen - soweit vom Haushaltsgesetzgeber zugelassen - in den Erläuterungen des Haushaltsplans kenntlich zu machen,
- c) strengere Maßstäbe an die Förderung von Maßnahmen aus dem Programm "Gemeinsame Aktivitäten der Hochschulen" anzulegen,
- d) die 2009 von der Max Planck Graduate Center GmbH nicht verwendeten Mittel mit Folgezahlungen zu verrechnen und ausstehende Zuweisungen an den Finanzbedarf des Projekts anzupassen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) sicherzustellen, dass die im Rahmen des Sondervermögens und des Hochschulpakts ausgebrachten Stellen nur dann unbefristet besetzt werden, wenn die jeweilige Hochschule eine plausible Nachfolgeplanung vorgelegt hat,
- b) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstabe a zu berichten.

3.3 Der Rechnungshof hat empfohlen,

- a) alle im Rahmen des Hochschulpakts ausgebrachten Stellen im Haushaltsplan als künftig wegfallend zu bezeichnen,
- b) Sondervermögen nur dann einzurichten, wenn zweifelsfrei nachgewiesen ist, dass die Aufgaben nicht ebenso gut im Rahmen des Landeshaushalts erfüllt werden können.

Nr. 24

Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz

**- künftige Generationen werden nicht entlastet -
neues Konzept dringend geboten -**

Ein zentrales Ziel des Fonds, künftige Haushalte zu entlasten, wird nicht erreicht, soweit der Fonds seine Mittel in Landesschuldverschreibungen anlegt (bevorzugtes Modell).

Der wesentliche, durch die Zwischenschaltung des Fonds und die Qualifizierung der Zuführungen als Darlehen erzielte Effekt liegt darin, dass Beamtenpensionen durch zusätzliche Kredite in Höhe der Zuführungen finanziert werden können.

Der Fonds war in die Maßnahmen des Landes zur "Optimierung der Erträge des Wohnungsbauvermögens" eingebunden. Das Land erzielte hierbei - aus zum Teil rechtlich bedenklichen Transaktionen - Einmalerlöse zum Haushaltsausgleich. Die Leistungen, die das Land im Gegenzug zu erbringen hat, belasten auf Jahrzehnte künftige Haushalte:

- So erzielte das Land 2005 bis 2008 Einmalerlöse von mehr als 600 Mio. € aus der einseitigen Ablösung von Verträgen. Die Zahlungspflichten des Landes bestehen in einem Fall bis 2047. Allein 2009 beliefen sich die Ausgaben auf 39 Mio. €
- Aus den weiteren Verträgen ist das Land bis 2039 zu Zahlungen verpflichtet, deren Höhe von der Entwicklung des vereinbarten variablen Zinssatzes abhängt. Bei einem Zinssatz von 1 % ergeben sich Ausgaben (nominal) in einer Größenordnung von insgesamt 265 Mio. € bei einem Zinssatz von 4 % wären es 893 Mio. €
- Die Verträge waren von den haushaltsgesetzlichen Ermächtigungen zum Abschluss derivativer Finanzinstrumente nicht gedeckt. Einnahmen und Belastungen des Landes aus den einseitig abgelösten Verträgen kommen wirtschaftlich einer Kreditaufnahme gleich.

Der Fonds erwarb Forderungen gegen eine Gesellschaft mit Landesbeteiligung aus Nullkupon-Darlehen. Er wies diese im Vermögensverzeichnis mit 802 Mio. € aus. Der aufgezinste Bestand dieser Forderungen zum 31. Dezember 2009 war mehr als 420 Mio. € niedriger. In Höhe der Differenz besteht zwar ein Ausgleichsanspruch gegen das Land, dieser war aber nicht offen ausgewiesen.

1 Allgemeines

Der Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz wurde 1996 als Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet¹. Eine Aufgabe des Fonds ist die Bildung einer Rücklage, mit der Versorgungsleistungen und nach Eintritt des Versorgungsfalles zu gewährende Beihilfen für Beamte und Richter finanziert werden sollen. Der Fonds erfasst alle Bediensteten, deren Beamten- oder Richterverhältnis nach dem 30. September 1996 erstmalig begründet worden ist.

Die Rücklage nach § 2 LFinFG wird durch monatliche Zuführungen aus dem Landeshaushalt gebildet. Die Zuführungen werden der Anstalt als Darlehen gewährt². Ihre Höhe bemisst sich nach versicherungsmathematisch ermittelten Vomhundertsätzen der jeweiligen Besoldungsausgaben. Diese betragen derzeit - abhängig von Amt und Laufbahngruppe - von 27,7 v. H. bis 38,8 v. H.³.

Im Jahr 2009 beliefen sich die Zuführungen an den Fonds auf 334,3 Mio. €.

Der Fonds legte die Mittel bis 2002 ausschließlich in Landesschuldverschreibungen, danach auch in vom Land verbürgten Forderungen gegen Dritte (Wohnungsbauforderungen und Forderungen gegen eine Gesellschaft mit Landesbeteiligung, die KG-1), an. Der kumulierte Bestand der Rücklage wurde durch den Fonds wie folgt ausgewiesen:

Anlagen des Fonds								
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
- Mio. € -								
Barvermögen	0,8	0,5	0,4	3,2	2,3	13,9	8,2	7,8
Landesschuldverschreibungen	199,5	82,2	13,6	24,7	274,1	227,4	555,1	981,4
Forderungen aus Wohnungsbaudarlehen		240,0	457,0	24,9				
Forderung gegen KG-1 (Zero-Bond 1)				432,5	431,8	431,8	431,8	431,8
Wertpapierleihe* (Forderungen II a/b)				159,6	155,8	-54,1		
Sonstige Forderungen Land				8,0				
Schuldscheindarlehen an KG-1						180,0	145,0	115,0
Forderung gegen KG-1 (Zero-Bond 2)						370,3	370,3	370,3
Rechnerische Abgrenzungsposten**						-1,8	-1,8	-1,8
Summe***	200,3	322,7	471,0	652,9	864,0	1.167,4	1.508,5	1.904,4

* incl. Saldo Barsicherheit/Rückzahlungsverpflichtung.

** Abgrenzung des Barwertunterschieds infolge der Fristinkongruenz zwischen der Gewährung des Zero-Bonds 2 mit Wirkung 31.10.2005/28.12.2006 und der Ablösung der damit in Zusammenhang stehenden Zinsverpflichtungen zum 31.12.2008.

*** Im Interesse einer übersichtlicheren Darstellung sind Zahlenangaben - auch im Folgenden - grundsätzlich gerundet; dadurch können sich bei Summenbildungen Differenzen ergeben.

¹ Landesgesetz über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz (LFinFG) vom 12. März 1996 (GVBl. S. 152), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Juni 2010 (GVBl. S. 93), BS 2030-7.

² Bis 2000 waren die Zuführungen als Personalausgaben in der Hauptgruppe 4, von 2001 bis 2005 als besondere Finanzierungsausgaben in der Hauptgruppe 9 veranschlagt.

³ § 1 LVO über die Zuführungen des Landes an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz. Ursprünglich lagen die Sätze zwischen 21,5 v. H. und 29,6 v. H.

Der Fonds untersteht der Fach- und Rechtsaufsicht des Ministeriums der Finanzen. Der Leiter der Zentralen Besoldungs- und Versorgungsstelle bei der Oberfinanzdirektion Koblenz leitet im Nebenamt die Anstalt. Nach Angaben des Ministeriums entspricht der weitere Personalaufwand für die Verwaltung des Fonds umgerechnet der Arbeitszeit von weniger als zwei Vollzeitkräften.

Der Rechnungshof hat geprüft, inwieweit die mit der Errichtung des Fonds und der Bildung der Rücklage nach § 2 LFinFG verfolgten Ziele erreicht wurden bzw. vor dem Hintergrund der konkreten Anlagestrategie realisierbar sind. Er hat hierbei die Ergebnisse der von ihm in Auftrag gegebenen Studie "Zur ökonomischen Angemessenheit der Anlagepolitik des Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz in Landesanleihen unter dem Aspekt der Vorsorge" von Prof. Dr. Raimond Maurer, Goethe-Universität Frankfurt, berücksichtigt.

Im Hinblick auf die Einbindung des Fonds in Vermögensverkäufe und sog. Vermögensaktivierungen des Landes im Rahmen der Maßnahmen zur "Optimierung der Erträge des Wohnungsbauvermögens" wurden diese Vorgänge - soweit erforderlich - in die Untersuchung einbezogen. Aus Gründen der besseren Verständlichkeit konzentrieren sich die Feststellungen hierzu auf die wesentlichen Finanztransaktionen und die daran beteiligten Gesellschaften⁴. Gegenstand der Prüfung war insoweit die haushaltsrechtliche Zulässigkeit von Einzelmaßnahmen und deren Auswirkungen auf künftige Haushalte.

Die Prüfung umfasste die Jahre 2003 bis 2009.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Ziele nur zum Teil erreicht

Mit der Errichtung des Fonds sollten im Wesentlichen zwei Ziele erreicht werden: Transparenz und Vorsorge.

2.1.1 Transparenz

Mit der Veranschlagung der Zuführungen an den Fonds sollte bei Beamten ein periodengerechter Ausweis der Personalkosten unter Berücksichtigung der späteren Versorgungsausgaben erreicht werden. Die Personalkosten der Beamten sollten damit transparenter und - im Hinblick auf die sonstigen Beschäftigten im öffentlichen Dienst - vergleichbarer werden⁵.

Bislang ist rund ein Drittel der aktiven Beamten in den Fonds einbezogen. Deshalb lässt der Haushalt einen vollständigen Überblick über die tatsächlichen, einem Haushaltsjahr zuzuordnenden Versorgungslasten noch nicht zu. Auch das ausgewiesene Fondsvermögen erfasst bei Weitem nicht die Vorbelastungen künftiger Haushalte durch Versorgungsausgaben.

Gleichwohl ist die Errichtung eines Fonds unter dem Gesichtspunkt einer erhöhten Transparenz und Vergleichbarkeit grundsätzlich zu begrüßen. Ob geprüft wurde, inwieweit diese Ziele auch durch die bloße Darstellung der auf die jeweilige Rechnungsperiode entfallenden Personalkostenanteile für die künftige Versorgung hätten erreicht werden können⁶, ist offen. Die amtliche Begründung weist keine Alternativen aus.

⁴ Insbesondere der Erwerb weiterer Forderungen im Rahmen der Wiederanlage von Tilgungsbeträgen, der Austausch von Wohnungsbauforderungen wegen Leistungsstörungen und Wertausgleiche wurden nicht in die Darstellung einbezogen.

⁵ Entwurf eines Landesgesetzes über die Errichtung eines Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz, Drucksache 12/7623 S. 6.

⁶ Im Haushaltsplan des Landes könnten solche Informationen beispielsweise im jeweiligen Kapitelvorwort oder als nachrichtliche Angabe bei den Personalausgaben (Hauptgruppe 4) aufgenommen werden. Denkbar wäre auch eine Darstellung in dem jährlichen Bericht über die Beamtenversorgung.

Dass mit einer erhöhten Kostentransparenz auch eine Steuerung der Personalwirtschaft erreicht werden kann, erscheint zumindest im Hinblick auf die bisherige politische Willensbildung zu den größten Personalkörpern im Haushalt in den Bereichen Bildung und Innere Sicherheit fraglich. Auch das Ministerium ging davon aus, dass mit Lehrern und Polizisten sowie den Bereichen Justiz und Finanzverwaltung mehr als vier Fünftel der Landesbeamten von Personaleinsparungen als der wirkungsvollsten Maßnahme zur Reduzierung künftiger Versorgungsausgaben weitgehend ausgenommen wären⁷.

Nach der 2006 beschlossenen Qualifizierung der Zuführungen als Darlehen besteht die Möglichkeit, in Höhe der Zuführungen zusätzlich Kredite aufzunehmen⁸. Dem Fonds dürfte damit für die Zukunft jedenfalls im Hinblick auf die Haushaltsdisziplin keine entscheidende Bedeutung⁹ mehr zukommen.

2.1.2 Vorsorge

Durch die Zuführungen an den Fonds und die Zinserträge des Fondsvermögens sollte "auf Dauer eine Freistellung des Landeshaushalts von den Belastungen durch die Versorgungsausgaben erreicht" werden¹⁰. Der Landtag hat zuletzt 2006 festgestellt, dass die Zuführungen an den Fonds "unverzichtbarer vorsorgender Bestandteil einer soliden Haushaltspolitik" seien¹¹.

Wirkungsweise des Fonds

Das Ministerium hat bei der Darstellung der Auswirkungen der Rücklage nach § 2 LFinFG auf den Landeshaushalt drei Phasen unterschieden: Ansparphase, Übergangsphase und Leistungsphase¹².

Bis zum Jahr 2030/2035 werde der Fonds in einer Ansparphase Einnahmen aus Zuführungen des Landes und Zinsen aus deren Anlage erzielen, selbst aber nicht zu nennenswerten Leistungen an das Land verpflichtet sein.

Das Ministerium geht davon aus, dass in der sich hieran anschließenden Übergangsphase alle Beamten und Richter in den Fonds einbezogen sein werden. Gleichzeitig würden ab dem Jahr 2030 verstärkt die ersten Beamten und Richter in den Ruhestand eintreten, die eine Erstattungspflicht des Fonds für Versorgungs- und Beihilfeausgaben auslösten. Trotzdem werde das Fondsvermögen in dieser Phase weiter ansteigen, da die Summe der Zuführungen und Zinsen pro Jahr die Zahlungen des Fonds an das Land übersteigen werde.

Ab dem Jahr 2070 beginne die Leistungsphase. Alle Beamten und Richter, deren Dienstverhältnis in der Ansparphase begründet worden sei, befänden sich dann im Ruhestand. Zuführungen und Zinserträge hätten sich in dieser Phase auf einem Niveau eingependelt, das zur Begleichung der Versorgungsleistungen ausreiche. Das Vermögen des Fonds bliebe konstant, wenn alle ausscheidenden Beamten und Richter ersetzt würden.

⁷ Ministerium der Finanzen, Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz - Kurzdarstellung - vom 31. Januar 2007, S. 1.

⁸ Der Rechnungshof hatte in der parlamentarischen Beratung gegen diese Zuordnung Bedenken geltend gemacht (vgl. Drucksache 15/253 S. 4; Vorlage 15/333).

⁹ Lediglich die vom Land an den Fonds zu leistenden Zinsen sind nicht den Investitionen zugeordnet.

¹⁰ Drucksache 12/7623 S. 2.

¹¹ Beschluss vom 7. Dezember 2006 zu Drucksache 15/572, PIPr. 15/13 S. 759.

¹² Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz - Kurzdarstellung - vom 31. Januar 2007.

Die Größenordnung der sich in den einzelnen Phasen zwischen Fonds und Land ergebenden Zahlungsströme hat das Ministerium in einer Modellrechnung wie folgt geschätzt:

Zahlungsströme			
	Ansparphase 2006	Übergangsphase 2035	Leistungsphase 2070
	- Mrd. € -		
Zuführungen des Landes an den Fonds	0,25	1	1
Erstattungen des Fonds an das Land	---	0,01	2
Versorgungszahlungen des Landes	1	2	2
Haushaltsbelastung des Landes	1,25	2,99	1
<u>nachrichtlich</u> Zinserträge des Fonds = Zinszahlungen des Landes	0,03	0,7	1
Vermögen des Fonds	0,8	20	25

Aus Sicht des Rechnungshofs ist hierzu Folgendes zu bemerken:

- In der Anspar- und in der Übergangsphase wird der Haushalt durch die Zuführungen an den Fonds stärker belastet. Werden die Zuführungen durch die Aufnahme zusätzlicher Kredite finanziert, werden lediglich implizite durch explizite Schulden¹³ ersetzt.
- Betrachtet man in der Leistungsphase die Zahlungsströme zwischen Land und Fonds, kann dem Modell eine Vorsorgewirkung allenfalls bei einer sehr vereinfachten, lediglich die Versorgungsausgaben und die Rückflüsse aus dem Fonds einbeziehenden Bewertung beigemessen werden. Der Landeshaushalt insgesamt wird - jedenfalls bei einer Vermögensanlage in Schuldverschreibungen des Landes - nominal nicht entlastet, wenn die jährliche Summe aus Zuführungen und Zinsen der Höhe der Darlehensrückzahlung des Fonds an das Land entspricht. Mit anderen Worten: Es macht im Hinblick auf die Höhe der Ausgaben keinen Unterschied, ob das Land Zuführungen und Zinsen auf die Schuldverschreibungen an den Fonds oder unmittelbar in gleicher Höhe Versorgungsausgaben leistet.
- Allerdings besteht vor dem Hintergrund der geltenden verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze ein wesentlicher Unterschied: Mit der 2006 beschlossenen Qualifizierung der Zuführungen an den Fonds als Darlehen sind diese im Sinne des Haushaltsrechts Investitionen¹⁴. Sie erhöhen folglich die Kreditobergrenze des Landes. Bezogen auf die vom Ministerium geschätzten Zahlungsströme heißt dies, dass faktisch Versorgungszahlungen von 2 Mrd. € durch die Zwischenschaltung des Fonds in Höhe der Zuführungen von 1 Mrd. € kreditfinanziert werden könnten. Inwieweit die Ausführungsbestimmungen zur neuen Schuldenregel für Rheinland-Pfalz hier zu Änderungen führen werden, bleibt abzuwarten.

Das Ministerium hat erklärt, ob die Zuführungen an den Finanzierungsfonds faktisch durch zusätzliche Kredite finanziert würden, lasse sich nicht ohne Weiteres konstatieren. Kredite seien haushaltsrechtlich einnahmeseitig wie andere Einnahmen zu

¹³ Die implizite Verschuldung (auch "versteckte" Schulden) ergibt sich aus der Höhe der zukünftigen staatlichen Verpflichtungen, wie z.B. Pensionszahlungen. Die explizite Verschuldung ergibt sich aus den in aller Regel verbrieften Staatsverbindlichkeiten.

¹⁴ § 13 Abs. 3 Nr. 2e LHO.

betrachten und im Rahmen des haushaltsrechtlichen Gesamtdeckungsgrundsatzes (§ 8 LHO) zur Finanzierung aller Ausgaben bestimmt. Die Zuführungen zum Finanzierungsfonds könnten daher allenfalls in dem Verhältnis als kreditfinanziert eingestuft werden, in dem die Krediteinnahmen zu den übrigen (ordentlichen) Einnahmen stünden.

Außerdem sei die Hingabe von Darlehen an den Finanzierungsfonds dem Land gesetzlich vorgeschrieben. Sie sei auch sachgerecht, denn auf diese Weise werde das Rechtsverhältnis zwischen dem Land einerseits und dem Finanzierungsfonds als rechtlich selbstständiger Anstalt des öffentlichen Rechts andererseits deutlich. Auch die lange Laufzeit der Überlassung der Mittel sowie die Rückzahlungsverpflichtung sprächen für die Qualifizierung als Darlehen. Die Gewährung von Darlehen entspreche im Übrigen auch der Erfassung durch den Stabilitätsrat. Nach dessen Beschluss würden Pensionsfonds in Einnahmen und Ausgaben mit dem Kernhaushalt konsolidiert.

Ob im Rahmen der neuen Schuldenregel eine Kreditfinanzierung der Zuführungen an den Finanzierungsfonds ausgeschlossen werde, sei von deren weiterer einfachgesetzlicher Ausgestaltung abhängig.

Das Ministerium hat außerdem die Auffassung vertreten, durch die höheren Zuführungen sowohl in der Anspar- als auch in der Übergangsphase komme es zu einer periodengerechten Belastung des Landeshaushalts. Dadurch würden künftige Generationen entlastet. Die Anmerkung, dass dem Modell eine Vorsorgewirkung allenfalls bei einer sehr vereinfachten Bewertung beigemessen werden könne, sei vor diesem Hintergrund unzutreffend.

Folge man dem Rechnungshof, würden für derzeit eingegangene Verpflichtungen künftige Generationen belastet. Die Empfehlung, die Möglichkeit entfallen zu lassen, Zuführungen an den Fonds faktisch durch zusätzliche Kredite zu finanzieren, entspreche daher nicht dem Grundsatz der Generationengerechtigkeit.

Zu der Argumentation, die Zuführungen könnten allenfalls in dem Verhältnis als kreditfinanziert eingestuft werden, in dem die Krediteinnahmen zu den übrigen ordentlichen Einnahmen stünden, ist anzumerken, dass das Ministerium bei der Veröffentlichung der Haushaltseckwerte und der Haushaltsbilanzen bisher regelmäßig eine zwischen der Nettokreditaufnahme mit und ohne Zuführungen an den Fonds differenzierende Darstellung gewählt hat. Dabei hat es die Zuführungen in voller Höhe angesetzt.

Auch der weitere Hinweis auf die gesetzlichen Vorgaben überzeugt nicht, da es dem Landesgesetzgeber jederzeit möglich ist, die Qualifizierung der Zuführungen an den Finanzierungsfonds als Darlehen zu ändern. So waren bis 2000 die Zuführungen noch als Personalausgaben, von 2001 bis 2005 als besondere Finanzierungsausgaben veranschlagt und damit den nicht investiven Ausgaben zugeordnet. Auch der Bund und die anderen Länder, die Versorgungsfonds eingerichtet haben, weisen die Zuführungen nicht als Darlehen aus.

Im Übrigen ist unbestritten, dass mit den Zuführungen an den Fonds ein periodengerechter Ausweis der Personalkosten erreicht werden kann. Auf den wesentlichen Aspekt der mangelnden Haushaltsentlastung ist das Ministerium nicht eingegangen. Ebenso fehlt eine Erläuterung, wie es die behauptete Entlastung künftiger Generationen vor diesem Hintergrund konkret erreichen will.

Das Ministerium lässt schließlich auch offen, warum die Empfehlung des Rechnungshofs nicht dem Grundsatz der Generationengerechtigkeit entsprechen soll. Der Rechnungshof hat sich nicht gegen einen Pensionsfonds, sondern gegen dessen Finanzierung durch zusätzliche Kredite ausgesprochen.

Vermögensanlage in Landesschuldverschreibungen

Der Fonds sollte ursprünglich mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln ausschließlich Schuldverschreibungen des Landes Rheinland-Pfalz zu marktgerechten Konditionen erwerben. Das Land hatte diese zum Nennwert zurückzunehmen, soweit der Fonds Mittel benötigte. Damit sollte der Fonds - so die Begründung des Gesetzentwurfs - von der Aufgabe befreit werden, Kapitalanlageentscheidungen treffen zu müssen. Gleichzeitig sollte das Risiko vermieden werden, dass der Fonds Verluste bei der Kapitalanlage erleidet¹⁵.

Auch nachdem die zulässigen Anlageformen im Zuge der Einbindung des Fonds in die Maßnahmen zur "Optimierung der Erträge des Wohnungsbauvermögens" des Landes mehrfach erweitert¹⁶ und Vermögensanlagen des Fonds zum Teil in Forderungen gegen die KG-1 umgeschichtet worden waren, bevorzugte der Fonds für Neuanlagen Schuldverschreibungen des Landes. Von der Ermächtigung, Anlage Richtlinien zu erlassen, machte das Ministerium bislang keinen Gebrauch.

Das Ministerium hatte hierzu insbesondere darauf hingewiesen, dass mit der Anlage in Schuldscheinen des Landes Unwirtschaftlichkeiten bedingt durch niedrigere Zinsen (z. B. für Bundesanleihen) oder durch die zu berücksichtigende Kapitalmarktmarge bei Schuldverschreibungen anderer Länder mit gleicher Bonität wie Rheinland-Pfalz vermieden würden. Die Zuführungen an den Fonds und die Wiederanlage beim Land wären deshalb selbst dann nicht unwirtschaftlich, wenn das Land die Zuführungen ausschließlich durch eine zusätzliche Nettokreditaufnahme beim Fonds finanzieren würde¹⁷. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurde bislang allerdings nicht vorgelegt.

Der Rechnungshof hatte zu der Auffassung des Ministeriums angemerkt, dass eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nicht allein auf den Vergleich der Zinssätze für die vom Land aufgenommenen Kredite und die Anlagen des Fonds begrenzt werden dürfe. Zu prüfen sei beispielsweise auch, ob sich ein Abbau von Schulden nicht eher zur Entlastung künftiger Generationen eigne. So hatte der Arbeitskreis Personal der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder bereits 1996 die Meinung vertreten, dass es wirtschaftlicher sei, statt Mittel an Pensionsfonds abzuführen, durch Veräußerungserlöse oder Einsparungen die Schulden abzubauen und die Verpflichtung hierzu verfassungsrechtlich zu verankern.

Auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ist in dem Jahresgutachten 2005/ 2006¹⁸ davon ausgegangen, dass eine Senkung der in den öffentlichen Haushalten bestehenden Tragfähigkeitslücke nur durch Einsparungen bei den zukünftigen Versorgungsansprüchen der Beamten, nicht aber durch den Aufbau und die spätere Auflösung einer Versorgungsrücklage erreicht wird. Mit der Bildung der Rücklage und deren späterer Auflösung in Zeiten höherer Versorgungsausgaben müsse - so das Gutachten - nicht einmal eine gleichmäßigere zeitliche Verteilung von Lasten gelingen. Wären nämlich die mit den Einsparungen bei den Personalausgaben für die Beamten freiwerdenden Mittel für die Senkung der expliziten Staatsverschuldung verwendet worden, hätte dies die gleichen intergenerativen Verteilungswirkungen hervorgerufen wie der Auf- und spätere Abbau der Versorgungsrücklage.

¹⁵ Drucksache 12/7623 S. 7.

¹⁶ Gem. § 3 Abs. 3 LFinFG sind als Vermögensanlagen zugelassen: Anleihen, Obligationen, Schatzanweisungen, Schuldscheine des Landes oder anderer öffentlich-rechtlicher Emittenten, Forderungen an rheinland-pfälzische Gemeinden, Gemeindeverbände und Zweckverbände, Forderungen an Dritte, die vom Land verbürgt sind, Emissionen anderer Emittenten aus den Teilnehmerländern der Europäischen Währungsunion, wenn sie vergleichbar besichert sind. Der Fonds kann außerdem Maßnahmen zur Ertragsoptimierung treffen, soweit sich Ansprüche unmittelbar gegen das Land richten oder vom Land verbürgt sind. Hierzu gehören auch die Gewährung von Darlehen an Dritte und der Erwerb von Schuldscheinen von Dritten.

¹⁷ Schreiben des Ministeriums vom 24. Oktober 2005, S. 2 (Vorlage 15/468).

¹⁸ BT-Drucksache 16/65 S. 300.

Ungeachtet der grundsätzlichen Frage, ob und ggf. inwieweit die Bildung einer Rücklage als solche wirtschaftlich ist, wäre die konkrete Anlage der Zuführungen in Landesschuldverschreibungen jedenfalls nur wirtschaftlich, wenn damit auch Vorsorge für künftige Versorgungsausgaben getroffen würde.

Die Studie zur ökonomischen Angemessenheit der Anlagepolitik des Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz in Landesanleihen unter dem Aspekt der Vorsorge, die in ihrem vollen Wortlaut als Anlage 1 beigefügt ist, kommt zusammenfassend zu folgenden Bewertungen und Empfehlungen:

- "Die Vermögensanlagestrategie des Finanzierungsfonds wird dem Grundsatz der Risikodiversifikation nicht gerecht. Zum einen wird das Gebot der Mischung, d. h. der Diversifikation über mehrere Anlageklassen hinweg, nicht befolgt. Weiterhin sind die Vermögensanlagen des Finanzierungsfonds wenig gestreut, d. h. sind nicht ausreichend über mehrere Schuldner hinweg diversifiziert. Vielmehr sind aus wirtschaftlicher Sicht die Vermögensanlagen bei einem Schuldner - dem Land selbst - konzentriert. Auch wenn die Bonität des Landes Rheinland-Pfalz derzeit außer Frage steht, beinhaltet eine solche Investitionsstrategie aufgrund der vielfältigen Unwägbarkeiten in der Zukunft dennoch ein nicht auszuschließendes Klumpenrisiko. Auch bleibt die Möglichkeit ungenutzt, die langfristig hohen Ertragschancen von Sachwertanlagen (Aktien, Immobilien, u. a.) zumindest partiell zu wahren und gleichzeitig Risikoausgleichseffekte zwischen den Anlageklassen und über die Zeit optimal zu nutzen.
- Auch die derzeitige Anlagepolitik einer ausschließlichen Anlage in Nominalanlagen ist für das Land mit Kapitalmarktrisiken verbunden (insbesondere aufgrund von Änderungen des Zinsgefüges), welche sich durch die Erhöhung der Zuführungssätze im Jahre 2006 bereits realisiert haben¹⁹.
- Zwar überprüft das Land in regelmäßigen Abständen durch ein versicherungsmathematisches Gutachten die Angemessenheit der Zuführungssätze in den Finanzierungsfonds. Allerdings wird eine regelmäßige Asset-Liability-Studie²⁰ hinsichtlich der Angemessenheit der gewählten Vermögensanlagepolitik mit Blick auf die Verpflichtungen des Finanzierungsfonds nicht durchgeführt.
- Sicherheit im Rahmen der Vermögensanlagepolitik eines Pensions-/Finanzierungsfonds zur Kapitalunterlegung von Pensionsverpflichtungen bedeutet nicht, das absolute Verlustrisiko in Bezug auf die nominale Kapitalerhaltung für jeden einzelnen Titel zu vermeiden. Vielmehr geht es darum, die Gefahr, mit den gesamten Vermögenswerten die gesamten Verbindlichkeiten des Pensionsfonds nicht decken zu können, zu limitieren. Vor allem für die in der kapitalgedeckten Altersversorgung relevanten langfristigen Anlagehorizonte kann die geeignete Beimischung von Sachwertanlagen (Aktien, Immobilien) zu Nominalwertanlagen (Anleihen, Darlehen) die Sicherheit erhöhen. In diesem Sinne wäre auch ein Überdenken der Vermögensanlagepolitik des Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz ökonomisch sachgerecht.
- Die aktuelle Ausgestaltung der Finanzierungs- und Investitionspolitik - insbesondere die mögliche Finanzierung von Zuführungen durch zusätzliche Kreditaufnahme und gleichzeitige Anlage in Landesanleihen - nutzt die Vorteile eines Kapitaldeckungsverfahrens nicht aus. Vielmehr entspricht eine solche Struktur einem Umlageverfahren im Gewand des Kapitaldeckungsverfahrens."

¹⁹ Anmerkung des Rechnungshofs: Die Erhöhung der Zuführungssätze wurde u. a. mit der Absenkung des Rechnungszinses um 1,5 Prozentpunkte begründet.

²⁰ Anmerkung des Rechnungshofs: Analyse und Abstimmung der Fälligkeitstrukturen einschließlich der Steuerung von Zinsänderungsrisiken.

Eine Anlagestrategie, die neben festverzinslichen Anleihen einen Aktienanteil vorsieht, verfolgen beispielsweise die Länder Baden-Württemberg, Bayern und Mecklenburg-Vorpommern sowie der Bund.

Das Ministerium hat erklärt, die empfohlene Anlagestrategie entspreche nicht der geltenden Rechtslage. Sie führe überdies zu höheren Risiken und hätte in der Vergangenheit zu einem hohen Vermögensverlust beim Finanzierungsfonds geführt. Gemäß der traditionellen Anlagestrategie der Landesregierung, die auch für den Finanzierungsfonds gelte, müsse eine Kapitalanlage gleichermaßen den drei Kriterien Sicherheit, Rentabilität und Liquidität genügen.

Die Mittelanlage müsse daher - soweit möglich - unter Ausschluss von Risiken erfolgen. Mit der Anlage in Schuldverschreibungen des Landes bestehe kein Adressenausfallrisiko. Deshalb sei eine Risikodiversifikation weder notwendig noch möglich. Jede andere Art der Anlage (ausgenommen Bund und andere Länder) würde dagegen zu einem höheren Risiko führen. Auch ein Marktpreisrisiko sei ausgeschlossen. Der Zeitpunkt des Abrufs der Mittel beim Finanzierungsfonds sei weitgehend kalkulierbar. Die Anlage der Mittel erfolge vom Anlagezeithorizont gemäß dem voraussichtlichen Abruf oder mit einer kürzeren Frist. Dies führe dazu, dass ein Verkauf von Pfandbriefen oder Schuldverschreibungen zum aktuellen Marktwert und damit die Realisierung eines Marktpreisrisikos ausgeschlossen sei. Im Fälligkeitszeitpunkt werde der Nominalbetrag der Anlage an den Finanzierungsfonds zurückgezahlt.

Das Ministerium hat außerdem auf das mit einer Anlage in Aktien verbundene Marktpreisrisiko hingewiesen. Es unterstellt, der Rechnungshof habe empfohlen, 50 % der Zuführungen in DAX-Werte zu investieren. Dies hätte nach der Berechnung des Ministeriums zu einem Verlust von rund 77 Mio. € geführt. Demgegenüber habe die Anlagestrategie des Finanzierungsfonds bei höchstmöglicher Sicherheit zu einer optimalen Rendite geführt.

Zu der Stellungnahme des Ministeriums ist Folgendes anzumerken:

- Der Landesgesetzgeber ist nicht gehindert, die bereits zugelassenen Anlageklassen im Sinne der Empfehlungen des Rechnungshofs zu erweitern.
- Die Hinweise zur mangelnden Risikodiversifikation beziehen sich im Wesentlichen auf die Konzentration von 60 % der Vermögensanlagen des Fonds in Forderungen gegen die KG-1 (vgl. S. 11 f. der Studie) sowie die fehlende Mischung über mehrere Anlageklassen hinweg.
- Der Rechnungshof hat nicht empfohlen, bis zu 50 % des Fondsvermögens in Aktien zu investieren. Die von ihm in Auftrag gegebene Studie zeigt lediglich die Vor- und Nachteile verschiedener Anlageformen auf. Zusammenfassend kommt sie hierzu zu folgendem Ergebnis:
 - "Anlagen in diversifizierte Aktienportfolios sind aufgrund der mit langfristigen Investmenthorizonten verbundenen hohen Ertragsmöglichkeiten ein wichtiger Bestandteil eines wohlstrukturierten Portfolios für die Altersversorgung. Auch wenn gewisse zeitliche Risikoausgleichseffekte existieren, sind auch bei langfristigen Investmenthorizonten reine Aktienanlagen nicht frei von Worst-Case-Risiken.
 - Investitionen in Staatsanleihen zeigen im Vergleich zu reinen Aktienanlagen eine deutlich stabilere Wertentwicklung auf. Allerdings wird diese zeitliche Stabilität von Zinsanlagen durch den völligen Verzicht auf die langfristigen hohen Ertragschancen der Aktienmärkte (mitunter teuer) erkauft.
 - Ausschließlich in Staatsanleihen investierte Portfolios sind über die längere Frist aus Rentabilitätsgründen nicht weniger riskant als geeignet strukturierte Mischportfolios, die über mehrere Anlageklassen diversifiziert sind.

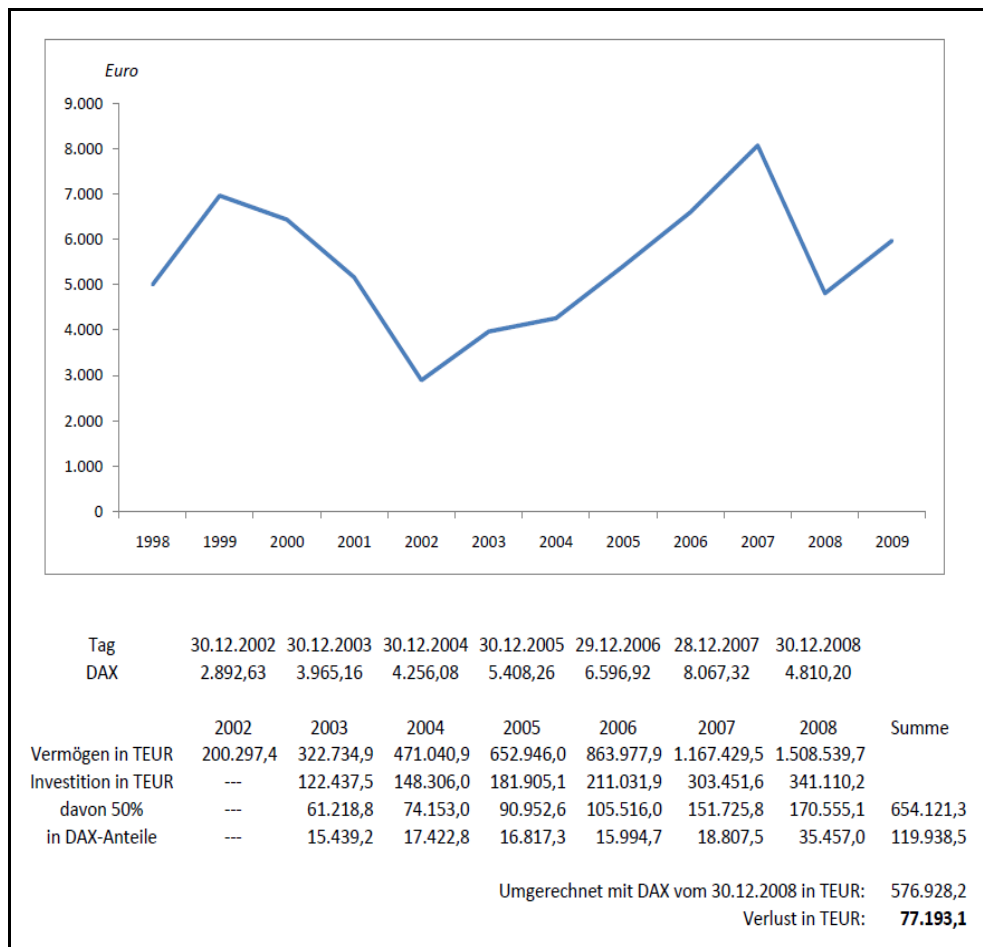
- Mischportfolios aus Aktien, Anleihen und alternativen Anlageklassen ermöglichen es, die langfristig hohen Ertragschancen der Aktienmärkte zumindest partiell zu wahren und gleichzeitig Risikodiversifikationseffekte zwischen den Anlageklassen und über die Zeit optimal zu nutzen."²¹

Nach den Ergebnissen von Asset-Liability-Studien für das Land Hessen berücksichtigt eine optimale Anlagestrategie rund 30 % bis 45 % Substanzwertanlagen (diversifizierte Aktien- und Immobilienportfolios) und 50 % bis 75 % Nominalanlagen (diversifizierte Portfolios aus Staatsanleihen im Euroraum).

Ungeachtet dessen geht die nachfolgend detailliert dargestellte Berechnung des Ministeriums von Annahmen aus, deren Eintritt bei einer professionellen, an Rendite- und Risikoaspekten orientierten Anlagepolitik äußerst unwahrscheinlich wäre.

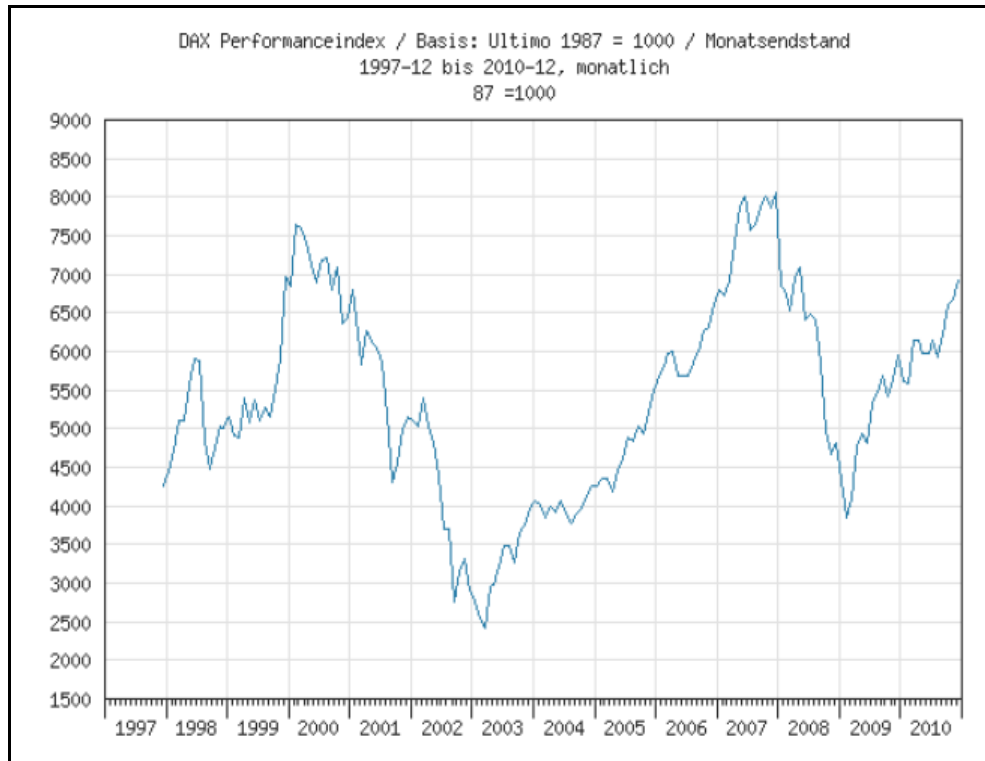
Berechnung des Ministeriums:

DAX-Index



²¹ Anlage 1 S. 21.

Der vom Ministerium ausgewiesene Verlust ergibt sich nur, wenn man unterstellt, dass der Fonds die Aktien zu einem Zeitpunkt verkauft hätte, als der DAX im Zeitraum von 2004 bis heute seinen tiefsten Stand erreicht hatte. Die nachfolgende Grafik, die den DAX-Performance-Index der Bundesbank zeigt, verdeutlicht das:



Der DAX-Performance-Index, auf den das Ministerium offensichtlich abstellt, stand im Februar 2011 bei 7272,32 Punkten²². Seit 2002 war dieser Index nur im Jahr 2007 höher. Das bedeutet, dass Ankäufe in der restlichen Zeit zu Wertsteigerungen geführt hätten.

Bei Berechnung ab 2002 mit jeweiligem Stichtag 30.12. und dem DAX-Index vom Februar 2011 ergibt sich ein Gewinn von rund 218 Mio. €

Datum	DAX	Investition	davon 50%	Buchwert (Februar 2011)	Gewinn
30.12.2002	2.892,63	86.750.000 €	43.375.000 €	109.048.471 €	²³
30.12.2003	3.965,16	122.437.500 €	61.218.750 €	112.278.531 €	51.059.781 €
30.12.2004	4.256,08	148.306.000 €	74.153.000 €	126.704.466 €	52.551.466 €
30.12.2005	5.408,26	181.905.100 €	90.952.550 €	122.301.082 €	31.348.532 €
29.12.2006	6.596,92	211.031.900 €	105.515.950 €	116.318.790 €	10.802.840 €
28.12.2007	8.067,32	303.451.600 €	151.725.800 €	136.773.869 €	-14.951.931 €
30.12.2008	4.810,20	341.110.200 €	170.555.100 €	257.854.406 €	87.299.306 €
Summe		1.394.992.300 €	697.496.150 €	981.279.615 €	218.109.994 €

Der vom Ministerium gewählte Berechnungszeitraum erfasst weder die Gewinne oder Verluste ab Beginn der Zuführungen im November 1996 bis einschließlich 2002 noch die Jahre 2009 und 2010.

²² Quelle: Deutsche Bundesbank.

²³ Da die Berechnungsmethode des Ministeriums nachvollzogen wird, bleibt der Gewinn des Jahres 2002 von 65.673.471 € unberücksichtigt.

Bei Berücksichtigung aller Zuführungen seit 1996 im monatlichen Rhythmus erhöht sich der Gewinn auf rund 439 Mio. €.

Letztlich werden mit diesem Ergebnis die in der Studie dargestellten Möglichkeiten zur Erzielung von Zusatzerträgen bei einer verschiedenen Anlageklassen berücksichtigenden Anlagestrategie bestätigt.

Nach Auffassung des Rechnungshofs sollte die Verwaltung des Fondsvermögens dann allerdings von einer unabhängigen externen Institution mit ausgewiesener Expertise im Management von Pensionsvermögen durchgeführt werden. Das Land sollte dabei die Rahmenbedingungen für die Anlagepolitik vorgeben. Bei der operativen Auswahl der einzelnen Vermögenswerte sollte diese Institution - anders als der Fonds im Rahmen der Fachaufsicht - nicht unmittelbar an Einzelweisungen des Landes gebunden sein.

Das Ministerium hat zu der Auslagerung der Vermögensverwaltung auf Dritte mitgeteilt, dass hierfür eine rechtliche Grundlage nicht gegeben sei. Außerdem sei es nur bedingt marktüblich, die Anlageentscheidung einem Dritten zu überlassen. Marktüblich sei es, dass der Versorgungsgeber als Treugeber die Weisungshoheit hinsichtlich der Anlagen habe. Oftmals werde diese über sehr strikte und enge Anlagerichtlinien institutionalisiert. In diesen Fällen habe der Treugeber das jederzeitige Recht, die Anlagerichtlinien zu ändern.

Außerdem sei fraglich, ob mit der Auslagerung nachhaltig und dauerhaft Einnahmen erzielt würden, die über den Erträgen lägen, die das Land mit dem bisherigen Vorgehen erzielt habe. Darüber hinaus führe die Auslagerung zu weiteren Kosten für das externe Fondsmanagement. Über die hierfür wahrscheinlichen bzw. noch tolerablen Kosten habe der Rechnungshof keine Angaben gemacht.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass die rechtlichen Grundlagen für die Auslagerung geschaffen werden können. Im Falle einer Verlagerung der Fondsverwaltung wäre es notwendig, seitens des Landes Rahmenrichtlinien für die Anlagepolitik vorzugeben. Selbstverständlich können diese jederzeit geändert werden.

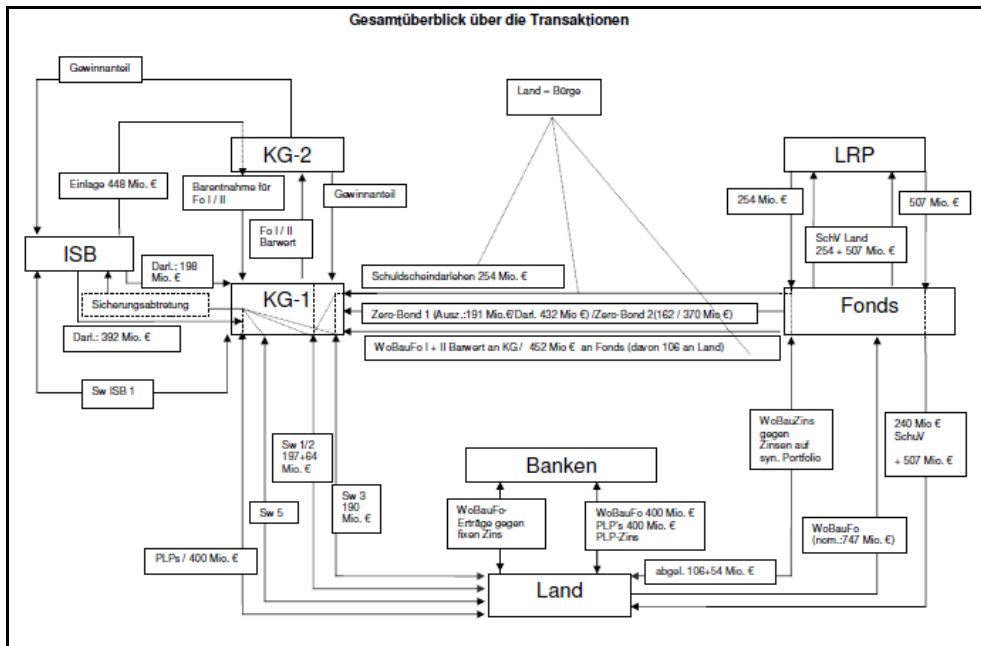
Hinsichtlich der Kosten ist anzumerken, dass nach Kenntnis des Rechnungshofs die Bundesbank die Verwaltung derartiger Fonds für einige Länder übernommen hat, ohne hierfür ein Entgelt zu berechnen.

2.2 Sonstige Vermögensanlagen des Fonds

Das Fondsvermögen weist neben Landesschuldverschreibungen Forderungen (Schuldverschreibungen und Zero-Bonds) gegen die KG-1 - eine im Zuge der Maßnahmen zur "Optimierung der Erträge des Wohnungsbauvermögens"²⁴ gegründete Zweckgesellschaft - aus. Sämtliche Forderungen sind durch das Land verbürgt.

Das Ministerium hatte die Maßnahmen zur "Optimierung der Erträge des Wohnungsbauvermögens" in der Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags Rheinland-Pfalz am 15. Februar 2005 vorgestellt; die Ausführungen sind im Folgenden auszugsweise zitiert. Die Transaktionen erfolgten auf Grundlage sehr komplexer, aufeinander abgestimmter Vertragsstrukturen in einem geschlossenen System, das sich insgesamt wie folgt darstellt (vgl. im Einzelnen Anlagen 2 und 3):

²⁴ Das Wohnungsbauvermögen umfasst die Forderungen des Landes aus der Gewährung von Darlehen zur Förderung des Wohnungsbaus.



2.2.1 Erwerb von Wohnungsbauvermögen durch den Fonds

In den Jahren 2003 bis 2006 erwarb der Fonds Forderungen des Landes aus Wohnungsbau Darlehen (Forderungen I und Forderungen II a und b) zum Nominalwert von insgesamt 747 Mio. €.

Als Gegenleistung gab der Fonds 2003 Schuldverschreibungen des Landes in entsprechender Höhe zurück. In den Folgejahren veräußerte er zur Finanzierung des Kaufpreises Schuldverschreibungen.

Die erworbenen Forderungen aus Wohnungsbau Darlehen erbrachten - abhängig vom jeweiligen Förderprogramm - unterschiedliche Zinsen, die in der Regel jedoch unter der Verzinsung der Schuldverschreibungen lagen. Damit der Fonds durch die Vermögensumschichtungen nicht schlechter gestellt wurde, führte er - gemäß dem mit dem Land geschlossenen Ausgleichsvertrag - die Zinsen aus den Wohnungsbau Darlehen an das Land ab und erhielt im Gegenzug vom Land die Zinsen, die er aus den zur Refinanzierung eingesetzten Schuldverschreibungen erhalten hätte. Im Ergebnis wurde der Fonds hinsichtlich der Zinserträge so gestellt, als hätten die Vermögensumschichtungen nicht stattgefunden. Der Bestand dieses Referenzportfolios zum 31. Dezember 2009 betrug 916,1 Mio. €.

Das Ministerium sah in der Veräußerung der Forderungen zum Nominalwert und dem Zinstausch im Rahmen des Ausgleichsvertrags eine pragmatische Vorgehensweise. Im Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags wurde hierzu ausgeführt (S. 5 f. der Niederschrift):

"Es ist das Wesen eines Rahmenabtretungsvertrags, dass ohne Anzeige Forderungen abgetreten werden können, weil die wesentlichen wirtschaftlichen und juristischen Kriterien in diesem Rahmenvertrag bereits geregelt sind. Dieser pragmatischen Handhabung hätte aber entgegengestanden, dass der Finanzierungsfonds nur zu Marktpreisen erwerben darf und das Land seine Forderungen eigentlich nur zu Marktpreisen verkaufen möchte. Daher wäre jedes Mal vor Abwicklung eine Forderungsbewertung auf den Stichtag notwendig gewesen. Um dies zu umgehen und um dies pragmatisch zu gestalten, hat man einen Ausgleichsvertrag geschlossen."

Der Erwerb der Forderungen aus Wohnungsbau Darlehen zum Nominalwert war nicht marktüblich, denn dabei bleiben die erst in der Zukunft liegenden Fälligkeiten der Tilgungsleistungen und die Zinszahlungen außer Betracht. Diese Komponenten wären bei einer Veräußerung zum Barwert - auch ohne den Ausgleichsvertrag -

berücksichtigt worden. Allerdings hätte das Land in diesem Fall um mehr als 30 % niedrigere Einnahmen erzielt.

Das Ministerium hat nunmehr mitgeteilt, anlässlich der beabsichtigten Abtretung von Wohnungsbauforderungen an Kreditinstitute zum Barwert habe der Rechnungshof dem Land mit Schreiben vom 28. November 2002 empfohlen, die Abtretung der Forderungen zum Nominalbetrag der Wohnungsbauforderungen vorzunehmen, da es hierdurch höhere Einnahmen erzielen würde. Im Rahmen der Transaktion mit den Kreditinstituten sei dies aus bankenaufsichtsrechtlichen Gründen nicht möglich gewesen, das Land sei der Empfehlung aber bei der Veräußerung der Wohnungsbauforderungen an den Finanzierungsfonds gefolgt und habe als Kaufpreis den valutierenden Nominalbetrag der Forderungen vereinbart. Die Veräußerung zum Nominalbetrag in Verbindung mit dem Ausgleichsvertrag habe zu einer sehr starken Verwaltungsvereinfachung geführt.

Hierzu wird bemerkt, dass der Rechnungshof mit dem vorgenannten Schreiben eine Reihe von Fragen, keineswegs aber Empfehlungen formuliert hat. Dort heißt es: "Wäre es möglich und wenn ja, hätte das Land nicht Vorteile, wenn das Wohnungsbauvermögen statt mit dem Barwert (1 Mrd. €) mit dem Nominalbetrag (2 Mrd. €) übertragen würde?" Mit der Frage wurde auf den Entwurf der Transaktionsbeschreibung Bezug genommen, in dem auf die Möglichkeit, Forderungen zu ihrem Nennbetrag anzusetzen (§ 340e HGB), hingewiesen worden war. Mit der Antwort des Ministeriums vom 16. Dezember 2002, dass eine Übertragung aus Rechtsgründen nur zum Barwert möglich sei, war die Erörterung abgeschlossen.

2.2.2 Weiterveräußerung von Wohnungsbauvermögen durch den Fonds

Im Oktober 2005 übertrug der Fonds die Forderungen I zu einem Kaufpreis von rund 290 Mio. € an die KG-1. Zusätzlich wurde eine Kaufpreisanpassungsklausel vereinbart, die sicherstellen sollte, dass die Gegenleistung der KG-1 im Wesentlichen der Höhe des Barwerts der Forderungen I entsprach.

Die Forderungen II a und b hatte der Fonds der Gesellschaft zunächst im Rahmen einer stillen Zession²⁵ für einen bestimmten Zeitraum, gegen Bereitstellung einer Barsicherheit, überlassen. Im April 2007 löste die Gesellschaft ihre Rückgabeverpflichtung gegenüber dem Fonds mit Zahlung eines Einmalbetrags von 162 Mio. € (ohne Anpassungsbetrag) ab.

Erwerb und Veräußerung von Wohnungsbauforderungen durch den Fonds		
Bezeichnung	vom Fonds an das Land gezahlte Beträge	von der KG-1 an den Fonds geleistete Beträge ohne Anpassungsbeträge
	- Mio. € - (Jahr)	- Mio. € - (Jahr)
Forderungen I	240 (2003)	290 (2005)
	217 (2004)	
Forderungen II a und b	160 (2005)	162 (2007)
	130 (2006)	
Summe	747	452

²⁵ Stille Forderungsabtretung, die dem Schuldner nicht angezeigt wird.

Anlässlich der Weiterveräußerung der Wohnungsbauforderungen löste der Fonds seine Zahlungspflichten aus dem Ausgleichsvertrag durch Einmalzahlungen an das Land ab:

Einmalzahlungen des Fonds an das Land	
Jahr	Betrag - Mio. € -
2005	106
2008	54
Summe	160

Das Land bleibt bis zur Tilgung der gegen die KG-1 bestehenden Forderungen (Nullkupon-Darlehen und Schuldscheindarlehen; vgl. im Folgenden 2.2.3 und 2.2.4) verpflichtet, die Zinsen auf das fiktive Forderungsportfolio zu zahlen. Allein für 2009 betragen die Zinsausgaben 39 Mio. €

Die Ablösung der Zinszahlungsverpflichtungen wurde vom Ministerium im Haushalts- und Finanzausschuss wie folgt begründet (S. 12 der Niederschrift):

"Weshalb die Ablösung aus dem Ausgleichsvertrag? Ich hatte Ihnen zu Beginn die Zahlungen aus dem Ausgleichsvertrag dargestellt. Einen Teil der Zahlungen aus dem Ausgleichsvertrag waren die Referenzzinsen gewesen. Die Zinsen aus dem Forderungsportfolio gehen nun über den Fonds eigentlich an das Land. Wenn aber der Finanzierungsfonds das Portfolio übertragen hat, stehen ihm diese Zinsen nicht mehr zu. Daher wird ein Teil des Ertrages verwendet, um diesen Zahlungsstrom abzulösen, sodass man sich der Verpflichtung entledigt hat und nicht ein synthetisches Portfolio aufrechterhalten müsste, auf das man ständig die Zinszahlungen nachhalten müsste, die hätten entstanden sein können."

Auf die Nachfragen, ob damit zugunsten eines schnelleren Rückflusses von Mitteln an das Land auf Zahlungen verzichtet werde, mit denen man möglicherweise in späteren Jahren gerechnet habe und ob sich eine solche Konstruktion bei der Anlage wiederhole, lautete die Antwort (S. 14 der Niederschrift):

"Die Frage kann ich jetzt nur rechtlich beantworten. Rechtlich war das Ziel gewesen, dem Finanzierungsfonds keinerlei Verpflichtungen aufzuerlegen, die nicht abgesichert sind. Die Verpflichtung war sehr einfach gewesen. Er hat Forderungen gekauft, die er wieder verkauft hat. Die Zinsen hat er an das Land weitergegeben und dafür einen Referenzzins erhalten. Da er dieses Forderungsportfolio nicht mehr hat, muss er nun ein synthetisches Portfolio aufbauen. ---Er muss Zinszahlungen tätigen, obwohl er das Geld hierfür nicht hat. Wenn er beispielsweise - wie angedacht - in Zerobonds oder andere Finanzinstrumente investiert, die andere Laufzeiten und andere Zinstermine haben, hätte er das Risiko, diesen Zahlungsströmen nicht oder nur durch Kreditaufnahme nachkommen zu können. Das zu vermeiden, war unser Ziel gewesen. Zu der Einnahmenplanung kann ich Ihnen nichts sagen."

Die Begründung zu den Einmalzahlungen des Fonds an das Land erscheint nicht plausibel. Ein Risiko, dass der Fonds seinen Zahlungsverpflichtungen aus dem Ausgleichsvertrag nicht oder nur mit Hilfe von Kreditaufnahmen hätte nachkommen können, dürfte angesichts der Liquidität, über die der Fonds infolge der Zuführungen aus dem Landeshaushalt und der Zahlungen des Landes aufgrund des Ausgleichsvertrags verfügt, nicht bestanden haben. Die Ermittlung der Höhe der Zahlungen wäre auch nach Veräußerung der Wohnungsbauforderungen ohne Weiteres möglich gewesen, da die Verwaltung der Forderungen - unabhängig von deren jeweiligem Eigentümer - immer der LRP Landesbank Rheinland-Pfalz (Landestreuhandstelle) oblag.

Das Ministerium hat hierzu bemerkt, rechtlich sei es dem Finanzierungsfonds nicht gestattet, Verbindlichkeiten einzugehen. Laut Fondsaufsicht stelle eine Swapzahlung ohne Underlying eine solche Verpflichtung dar. Der Rechnungshof weiche insoweit von den bestehenden gesetzlichen Verpflichtungen ab.

Dem ist entgegenzuhalten, dass der Fonds entsprechende Zahlungsverpflichtungen gegenüber dem Land bereits mit Abschluss des Ausgleichs- und Anlagevertrags begründet hatte. In der ursprünglichen Fassung des Vertrags vom 13. Oktober 2003 war in Nr. 5.3 folgende Regelung getroffen worden: "Soweit der Finanzierungsfonds nicht mehr Eigentümer der Referenzforderungen ist, leitet er an das Land den Betrag weiter, den er erhalten hätte, wenn er noch Eigentümer der Referenzforderungen wäre, es sei denn, er hat diese an das Land rückabgetreten." Referenzforderungen im Sinne dieser Regelung waren die vom Land an den Fonds abgetretenen Forderungen aus Wohnungsbaudarlehen.

Erst mit der Änderungsvereinbarung vom 21./28. Oktober 2005 zu diesem Vertrag kamen Land und Finanzierungsfonds in Nr. 6.2 überein, dass Letzterer für die Forderungen I keinen Wertausgleich mehr vorzunehmen hat. Als Ablösungsbetrag für den Wegfall der Verpflichtung hatte der Fonds 106 Mio. € an das Land zu zahlen. Eine vergleichbare Regelung wurde mit der Änderungsvereinbarung vom 18. April 2007 für die Forderungen II getroffen; der Ablösebetrag betrug 54 Mio. €.

Folgt man der Auffassung des Ministeriums, hätte der Fonds den Ausgleichsvertrag nicht mit der vorgenannten Klausel schließen dürfen. Mit dieser Klausel wurde eine Verbindlichkeit des Fonds gegenüber dem Land für den Fall begründet, dass der Fonds nicht mehr Eigentümer der Forderungen aus den Wohnungsbaudarlehen ist, ihm also auch Zinszahlungen aus diesen Darlehen nicht mehr zustehen. Im Übrigen macht es für die Beurteilung der Zulässigkeit keinen Unterschied, ob der Fonds sich zu revolvingenden Zahlungen oder zu deren Ablösung durch Zahlung eines abgezinsten Einmalbetrags verpflichtet.

2.2.3 Gewährung von Nullkupon-Darlehen an die KG-1

Im Jahr 2005 gewährte der Fonds der KG-1 ein Nullkupon-Darlehen (Zero-Bond 1) mit einem Auszahlungsbetrag von 191 Mio. €. Die Darlehenssumme beträgt 432 Mio. €. Periodische Zinszahlungen sind von der Gesellschaft nicht zu leisten. 2007 gab der Fonds der KG-1 ein weiteres Nullkupon-Darlehen (Zero-Bond 2) mit einem Auszahlungsbetrag von 162 Mio. €. Die Darlehenssumme beträgt 370 Mio. €²⁶.

Für den Fall, dass die KG-1 ihren Zahlungspflichten aus den Zero-Bonds nicht nachkommt, hat das Land den Ausfallbetrag auszugleichen.

Im Haushalts- und Finanzausschuss hieß es hierzu (S. 12 der Niederschrift):

"Zum Schluss der Transaktion wird die" [KG-1] "noch einmal ein Schuldscheindarlehen ausgeben. Dies aber in einer ganz anderen Form, da sie einen Zero-bonds begeben wird. Die Rückzahlung geschieht dann mit einem aufgezinnten Betrag. Bei der Endfälligkeit wird also ein wesentlich höherer Betrag zurückgezahlt als aufgenommen wurde."

²⁶ Die Rückzahlungsbeträge (jeweilige Darlehenssumme abzüglich vorzeitige Rückzahlungen und uneinbringliche Forderungen) abzüglich des jeweiligen Residualbetrages (valutierende Nominalbeträge der Forderungen I abzüglich uneinbringliche Forderungen I bzw. valutierende Nominalbeträge der Forderungen II abzüglich uneinbringliche Forderungen II zum jeweiligen Ermittlungsstichtag), höchstens jedoch die aufgezinnten Beträge, jeweils bezogen auf den Ermittlungsstichtag, sind bis zum 15. März 2037 fällig. Soweit die Nullkupon-Darlehen nicht ganz oder teilweise vorzeitig getilgt werden, sind dann 662 Mio. € fällig. Der übersteigende Betrag (139 Mio. €) ist zum 15. März 2047 fällig. Vorzeitige Rückzahlungen sind zugelassen.

2.2.4 Gewährung eines Schuldscheindarlehens an die KG-1

Der Fonds gewährte der KG-1²⁷ ein Schuldscheindarlehen über 254 Mio. €, das mit 3,5% jährlich zu verzinsen ist. In den Jahren 2007, 2008 und 2009 tilgte die Gesellschaft 74 Mio. €, 35 Mio. € und 30 Mio. €.

Die für die Auszahlung des Darlehens notwendigen Mittel beschaffte der Fonds durch Veräußerung von Landesschuldverschreibungen. Damit sich der Fonds mit der Umschichtung seiner Vermögensanlagen hinsichtlich der Zinserträge nicht schlechter stellt, findet auch insoweit ein Ausgleich zwischen Fonds und Land statt, d. h. der Fonds führt die Zinsen aus dem Schuldscheindarlehen an das Land ab und erhält vom Land die Zinsen, die Landesschuldverschreibungen erbracht hätten.

Im Haushalts- und Finanzausschuss wurde hierzu ausgeführt (S. 12 der Niederschrift):

"Die KG gibt ein Schuldscheindarlehen. Wir gehen derzeit von einem Kaufpreis von 248 Millionen Euro aus. Weshalb gerade dieser Betrag? Das sind ungefähr die Mittel, die der Fonds investieren möchte."

2.2.5 Wirkungen

Im Folgenden sind die Wirkungen der Transaktionen auf die Beteiligten - Fonds, Land und KG-1 - dargestellt:

Fonds

Die weiteren Vermögensumschichtungen in Forderungen gegen die KG-1 führten für den Fonds nicht zu einer größeren Risikodiversifikation, weil es sich um eine Gesellschaft mit Landesbeteiligung handelt, für deren Verbindlichkeiten gegenüber dem Fonds das Land bürgt. Durch die Regelungen des Ausgleichsvertrags entsprechen die Renditen und Zinsänderungsrisiken denen von Landesschuldverschreibungen.

Der Fonds weist die Zero-Bonds 1 und 2 in seiner Vermögensübersicht mit der jeweiligen Darlehenssumme aus. Im Vergleich dazu ist der valutierte Wert zum 31.12.2009 deutlich niedriger:

Valutierter Wert der Zero-Bonds zum 31.12.2009 im Vergleich zu den in der Vermögensübersicht des Fonds ausgewiesenen Forderungen (Darlehenssummen)		
	Darlehenssumme - Mio. € -	Valutierter Wert zum 31.12.2009 - Mio. € -
Zero-Bond 1	432	208
Zero-Bond 2	370	173
Summe	802	381

Eine Bewertungspraxis, bei der die Vermögenswerte einer Altersversorgungseinrichtung systematisch höher als der Marktwert ausgewiesen werden, wäre bei kaufmännischer Buchführung mit den Rechnungslegungsstandards zur Bilanzierung von Vermögenswerten, die etwa von Pensionsfonds in der Privatwirtschaft anzuwenden sind, nicht vereinbar.

Das Ministerium hat erklärt, der Rechnungshof suggeriere in unzutreffender Weise, dass der Finanzierungsfonds die Nullkupon-Darlehen mit den falschen Werten ausweise. Selbst wenn der Finanzierungsfonds den handelsrechtlichen Rechnungslegungsvorschriften unterworfen wäre, ergäbe sich kein anderer Ausweis. Gemäß § 253 HGB sei das Nullkupon-Darlehen mit seinen Anschaffungskosten zu aktivieren.

²⁷ Das Darlehen hat eine Laufzeit bis zum 15. Februar 2034 (Endfälligkeitstag). Tilgungsleistungen vor dem Endfälligkeitstag sind zugelassen.

Gemäß dem Einzelbewertungsgrundsatz (§ 252 Abs. 1 Nr. 3 HGB) bedeute dies, dass das jeweilige Nullkupon-Darlehen mit dem ausgereichten Darlehensbetrag zuzüglich der aufgelaufenen Zinsen zu aktivieren sei. Das Nullkupon-Darlehen stehe jedoch in einem Sachzusammenhang mit den Forderungen des Finanzierungsfonds aus dem Ausgleichsvertrag mit dem Land. Diese Ausgleichsforderung sei aus der Sicht der Einzelbewertung ein Vermögensgegenstand im Sinne der kaufmännischen Rechnungslegungsvorschriften. Nullkuponforderung und Ausgleichsforderung ergänzten sich dergestalt, dass sie dem Nominalwert der zu tilgenden Wohnungsbauforderungen entsprächen. Dies bedinge, dass, wenn die valutierende Nullkuponforderung steige, die Ausgleichsforderung sinke, so dass immer eine Forderung in Höhe des Rückzahlungsbetrags bestehe. Von daher wäre in der Gesamtschau beider Vermögenspositionen auch bei kaufmännischer Rechnungslegung derselbe Wert wie der vom Finanzierungsfonds ausgewiesene Wert anzusetzen.

Auch der Rechnungshof geht davon aus, dass Nullkupon-Darlehen mit dem ausgereichten Darlehensbetrag zuzüglich der aufgelaufenen Zinsen zu aktivieren sind. Die Ansprüche des Fonds gegen das Land aus dem Ausgleichsvertrag sind ebenfalls unbestritten.

Allerdings lässt das Ministerium bei seiner Darstellung unberücksichtigt, dass sich diese Forderungen gegen unterschiedliche Schuldner, nämlich KG-1 und Land, richten. Mit einem zusammengefassten Ausweis der Ansprüche als "Forderungen gegen KG-1" (Zero-Bonds 1 und 2) wird deshalb ein unzutreffender Eindruck vermittelt, der auch durch den Sachzusammenhang zwischen den Forderungen nicht gerechtfertigt werden kann. Unabhängig von dem gewählten Rechnungslegungssystem ist deshalb in der Vermögensübersicht eine differenzierte Darstellung geboten, die den Anspruch gegen das Land transparent ausweist.

Land

Als Folge der Umschichtungen des ursprünglich in Landesschuldverschreibungen angelegten Fondsvermögens und der einseitigen Ablösung von Zahlungspflichten aus dem Ausgleichsvertrag durch den Fonds erzielte das Land Einnahmen in Höhe von insgesamt 907 Mio. €, die es zum Haushaltsausgleich einsetzte:

Einnahmen des Landes		
Jahr	Veräußerung von Wohnungsbaupermögen an den Fonds - Mio. € -	Einseitige Ablösung von Zahlungspflichten aus dem Ausgleichsvertrag durch den Fonds - Mio. € -
2003	240	
2004	217	
2005	160	106
2006	130	
2008		54
Summe	747	160

Das Land bleibt allerdings bis zur Tilgung der Forderungen des Fonds gegen die KG-1 verpflichtet, Zinszahlungen auf das fiktive Forderungsportfolio des Fonds zu leisten. Bei einer durchschnittlichen Verzinsung des Referenzportfolios²⁸ von 4 % jährlich ergeben sich bis 2047 Zinsausgaben (nominal) in einer Größenordnung von 1 Mrd. €. Der Fonds leitet im Rahmen des Ausgleichsvertrags nur noch die Zinsen aus dem der KG-1 gewährten Schuldscheindarlehen an das Land weiter.

²⁸ Auf der Basis des Nennbetrags des Referenzportfolios zum 31. Dezember 2009.

Das Land musste außerdem - zumindest für die vom Fonds zur Finanzierung des Kaufpreises der Wohnungsbauforderungen und des Schuldscheindarlehens an die KG-1 veräußerten Landesschuldverschreibungen (507 Mio. € und 254 Mio. €) - Zins- und Tilgungsleistungen erbringen.

KG-1

Die KG-1 erzielte im Rahmen der Vermögensumschichtungen folgende Einnahmen aus Krediten des Fonds:

Einnahmen der KG-1 aus Vermögensanlagen des Fonds		
Jahr	Auszahlungsbetrag Zero-Bonds 1 und 2 - Mio. € -	Schuldscheindarlehen - Mio. € -
2005	191 ²⁹	
2007	162 ³⁰	254
Summe	353	254

Die KG-1 hat mit den Zero-Bonds langfristige Kredite zu damals marktunüblichen Zinsen³¹ erhalten. Die Aufzinsung des jeweiligen Auszahlungsbetrags beläuft sich auf nur rund 2 % jährlich.

Mit den Einnahmen aus dem Zero-Bond 2 refinanzierte die KG-1 den Ankauf der Forderungen II vom Fonds. Das Schuldscheindarlehen diente der einseitigen Ablösung von Swap-Verpflichtungen gegenüber dem Land (Swap 2 und 3, Ablösungsbetrag: insgesamt 254.238.770 €, vgl. dazu Teilziffer 2.3.4).

2.3 Weitere Maßnahmen zur Optimierung des Wohnungsbauvermögens

2.3.1 Forderungen I und II a / b

Im Oktober 2005 veräußerte die KG-1 die Forderungen I zu einem Kaufpreis (ohne Anpassungsbetrag) von 290 Mio. € an die KG-2, eine ebenfalls im Rahmen der Maßnahmen zur Optimierung des Wohnungsbauvermögens gegründete Gesellschaft. Die KG-2 finanzierte den Kaufpreis durch eine Kapitaleinlage ihrer Kommanditistin (zugleich Geschäftsführerin), der Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz (ISB) GmbH. Die Kapitaleinlagen anstelle von Darlehen erfolgten aus bankaufsichtsrechtlichen Gründen.

Gleichzeitig brachte die KG-1 die ihr zunächst zeitweise überlassenen Forderungen II a als Sacheinlage (vorläufiger Barwert = vorläufiger Einbringungsbetrag 105 Mio. €) in die KG-2 ein. Auch insoweit leistete die ISB eine Kapitaleinlage in entsprechender Höhe.

Im März 2006 trat die KG-1 die Forderungen II b (Barwert = Einbringungsbetrag 53,5 Mio. €) an die KG-2 ab. Zur Refinanzierung legte die ISB 53 Mio. € in ihr Kapitalkonto bei der KG-2 ein.

Den Sacheinlagen in die KG-2 folgten jeweils entsprechende Barentnahmen durch die KG-1.

Die ursprünglich vom Land an den Fonds und von diesem an die KG-1 übertragenen Forderungen befinden sich damit im Finanzvermögen der KG-2. Die Finanzierung dieser Transaktionen erfolgte u. a. über Kapitaleinlagen der ISB. Die

²⁹ Auszahlungsbetrag: 192 Mio. € abzüglich eines Anpassungsbetrages von 1 Mio. € (2007).

³⁰ Der Auszahlungsbetrag von Zero-Bond 2 wurde mit dem von der KG-1 zu leistenden Einmalbetrag zur Ablösung der Rückgabeverpflichtung der durch Forderungs-Einzelvertrag 1 und 2 abgetretenen Forderungen verrechnet.

³¹ Zum Vergleich: Der Zinssatz für Schuldverschreibungen des Landes betrug in den betreffenden Jahren zwischen 3 % und 4,5%.

ISB erhält hierfür einen Gewinnanteil. Die ISB leitet diesen Gewinnanteil an die KG-1 weiter und erhält im Gegenzug von dieser variable "Zinsen" auf den Saldo der Einlagekonten der ISB bei der KG-2.

2.3.2 Einbringung weiterer Forderungen des Landes aus Wohnungsbaudarlehen in Banken

2004 bildete das Land aus weiteren Forderungen des Wohnungsbauvermögens ein Portfolio mit einem Barwert von 400 Mio. € und brachte dieses in Teilbeträgen in Banken ein. Die Banken gewährten als Gegenleistung jeweils ein "Profit-Linked-Perpetual" (PLP).

Die PLPs nehmen an Gewinn und Verlust der Banken teil. Als Gewinnbeteiligung ist jeweils ein PLP-Zins auf den Nennbetrag der Einlage (= Barwert der Forderungen) vereinbart. Ob der PLP-Zins gezahlt wird, ist abhängig von der wirtschaftlichen Entwicklung der jeweiligen Bank.

2.3.3 Erwerb der PLPs durch die KG-1

Im April 2005 übertrug das Land die PLPs auf die KG-1. Diese leistete im Gegenzug 400 Mio. € an das Land. Zur Refinanzierung nahm die Gesellschaft Schuldscheindarlehen bei der ISB auf. Für diese Schuldscheindarlehen zahlt die KG-1 variable Zinsen.

2.3.4 Swapverträge zwischen dem Land und der KG-1

Auf der Grundlage des zwischen Land und KG-1 geschlossenen Rahmenvertrags über Finanztermingeschäfte vom 20. April 2005 vereinbarten die Beteiligten fünf Verträge, mit denen sich die KG-1 zur Zahlung fester "Zinsen"³² oder eines Festbetrags, das Land zur Zahlung variabler "Zinsen" auf denselben Bezugsbetrag verpflichteten (Swap 1 bis 5)³³. Die Forderungen gegen das Land aus den Swaps 1, 2, 3 und 5 trat die Gesellschaft als Sicherheit an die ISB ab³⁴. Außerdem vereinbarten das Land und die ISB für den Fall des Verzugs der KG-1 mit den unter den Schuldscheindarlehen geschuldeten Leistungen, dass das Land seine Zahlungspflichten aus den Swaps "unwiderruflich unverzüglich auf erstes schriftliches Anfordern" an die ISB erbringt³⁵. Das Ministerium hat ergänzend bemerkt, diese Vereinbarung sei lediglich eine klarstellende Ergänzung zu der von der KG-1 vorgenommenen Abtretung, ohne dass dies zu einer weiteren Verpflichtung oder Belastung des Landes führe.

Swap 1 und 2

Im Zusammenhang mit der Übertragung der PLPs vereinbarten das Land und die KG-1, dass Letztere den ihr als neue PLP-Gläubigerin zustehenden PLP-Zins an das Land weitergibt und im Gegenzug vom Land variable "Zinsen" auf den Nennwert der PLPs (400 Mio. €) erhält (Swap 1 und 2). Für beide Verträge war eine Laufzeit bis 20. April 2039 vereinbart.

³² Bei Zinsswaps werden Geldbeträge getauscht, die auf der Grundlage fester oder variabler Zinssätze ermittelt werden.

³³ Auf die Darstellung von Swap 4 wird im Folgenden aus Gründen der Vereinfachung verzichtet. Dieser bezog sich auf die Barsicherheit, die die KG-1 an den Fonds für die Überlassung von Wohnungsbauforderungen geleistet hatte.

³⁴ Die Forderungen aus den Sicherungsabtretungen erlöschen in der Höhe, in der das Land gegenüber der ISB Zahlungen aus der Vereinbarung vom 20. April 2005 gemäß § 20 Abs. 2 Nr. 1 (e) Gesetz über das Kreditwesen (Kreditwesengesetz - KWG) bzw. der Vereinbarung vom 30. Mai 2007 gem. § 20 Abs. 2 Nr. 1 (d) erbracht hat.

³⁵ Vereinbarung gemäß § 20 Abs. 2 Nr. 1 (e) KWG bzw. § 20 Abs. 2 Nr. 1 (d) KWG.

Entsprechend der Gesamtkonzeption des Ministeriums löste die KG-1 ihre Zahlungsverpflichtungen aus den Swapverträgen durch Einmalzahlungen an das Land ab:

- Swap 1 mit Wirkung zum 19. Dezember 2006 durch eine Einmalzahlung in Höhe von 197 Mio. €,
- Swap 2 mit Wirkung zum 16. Februar 2007 durch eine Einmalzahlung in Höhe von 64 Mio. €

Die Höhe der Einmalzahlungen bestimmte sich nach dem jeweiligen Barwert der von der KG-1 geschuldeten Festbeträge. Dieser wurde durch die Abzinsung mit einem Zinssatz von 6,1 % jährlich ermittelt.

Die KG-1 finanzierte die Einmalzahlung für Swap 1 durch weitere Schuldscheindarlehen der ISB über insgesamt 198 Mio. €. Die ISB erhielt die dafür erforderliche Liquidität offensichtlich³⁶ zunächst³⁷ aus dem Liquiditätspool, an dem sie seit November 2006 teilnahm. Die für die Ablösung von Swap 2 erforderlichen Mittel finanzierte die KG-1 durch das Schuldscheindarlehen des Fonds.

Das Land bleibt zur Zahlung der variablen Beträge verpflichtet.

Swap 3

Gemäß Swap 3 vom 28. Oktober 2005 hatte die KG-1 einen Festbetrag von 13,34 Mio. € jährlich zu zahlen, das Land hatte im Gegenzug variable "Zinsen" auf einen Bezugsbetrag von 294 Mio. € zu leisten.

Nach Darstellung des Ministeriums während der örtlichen Erhebungen bezog sich dieser Swap nicht auf ein Grundlagengeschäft. Der Abschluss dieses Vertrags habe vielmehr der Vergrößerung des Geschäftsvolumens der KG-1 gedient.

Das Ministerium hat nunmehr ergänzend ausgeführt, die KG-1 habe beabsichtigt, ihr Geschäftsvolumen zu vergrößern, um damit kontinuierliche Zinserträge zu erzielen. Geplant sei der Erwerb von Forderungen aus Förderdarlehen gewesen. Zinszahlungen auf diese würden fix und über das Kalenderjahr verteilt erfolgen. Die beabsichtigten Zinseinnahmen hätten jedoch variabel sein und auf vier Zahlungszeitpunkte konzentriert werden sollen. Mittels des Swap 3 habe dieses Ziel erreicht werden sollen. Nachdem sich herausgestellt habe, dass aus aufsichtsrechtlichen Gründen eine Refinanzierung der KG-1 über die ISB nicht möglich gewesen sei, sondern nur über die KG-2 habe erfolgen können, seien diese Forderungen in die KG-2 eingebracht worden. Unabhängig von der Einbringung in die KG-2 trage die KG-1 ökonomisch jedoch die Chancen und Risiken aus diesen Forderungen über ihre Beteiligung an der KG-2. Allerdings stünden ihr die Zinszahlungen und Erträge aus der KG-2 nicht mehr in kontinuierlichen Zahlungsströmen, sondern als jährliche Zahlung über ihren Gewinnanteil an der KG-2 zu. Dem Swap 3 liege damit direkt kein Grundgeschäft, jedoch indirekt die Absicherung eines Grundgeschäftes, das über die Beteiligung an der KG-2 vermittelt werde, zu Grunde.

Auch Swap 3 wurde mit Wirkung zum 16. Februar 2007 einseitig durch die KG-1 abgelöst. Die Gesellschaft zahlte zu diesem Zweck 190 Mio. € an das Land. Die hierfür notwendigen Mittel erhielt sie vom Fonds als Schuldscheindarlehen.

Das Land bleibt weiter verpflichtet, den variablen Betrag zu leisten³⁸.

³⁶ Vermerk des Ministeriums der Finanzen vom 28. Januar 2008; dort heißt es u.a.: "Mit Blick auf die Höhe der seitens der ISB aus dem Pool gezogenen Liquidität besteht bei einseitiger Betrachtung die Gefahr, dass übersehen werden könnte, dass diese Mittel der Finanzierung der Investitionen der ISB im Zusammenhang mit der" ...KG-1 bzw. der KG-2 "stehen und insofern auf Seiten der ISB entsprechende Werte gegenüberstehen."

³⁷ Bei einem Guthaben von rd. 11,3 Mio. € entnahm die ISB am 18. Dezember 2006 rd. 201,8 Mio. €. Am 29.12.2006 verfügte die ISB wieder über ein Guthaben im Liquiditätspool.

³⁸ 3-Monats-EURIBOR zzgl. ...Basispunkte auf 294 Mio. €

Swap 5

Mit Swap 5 vom 30. Mai 2007 tauschte die KG-1 die von der KG-2 vereinnahmten Zinsen aus den Forderungen I und II gegen die vom Land im Gegenzug zu leistenden variablen "Zinsen" auf den fortgeführten Barwert der Forderungen I und II (Barwert zum 31. Dezember 2008: 387 Mio. €).

Unterrichtung des Haushalts- und Finanzausschusses

Anlässlich der Unterrichtung des Haushalts- und Finanzausschusses über Maßnahmen zur Optimierung der Erträge des Wohnungsbauvermögens wurde der Abschluss von Swaps vom Ministerium auszugsweise wie folgt begründet (S. 8 f. der Niederschrift):

"Der zweite Vertrag ist ein Rahmenswapvertrag. Unter dem Rahmenswapvertrag werden zwei Swaps geschlossen. Den zweiten werde ich etwas später vorstellen. Den ersten habe ich einmal PLP Zinsswap genannt. Man kann ihn auch als Swapvertrag 1 bezeichnen. Es werden - das werde ich gleich noch darstellen - Zahlungsströme aus dem PLP mit variablen Zinsen getauscht.

Es stellt sich die Frage, weshalb die KG überhaupt einen solchen Swapvertrag abschließt. Die Antwort ist, dass das PLP einen ungewissen Zinszeitpunkt hat. Die PLP-Zinsen sind immer einmal im Jahr nach Feststellung des Jahresabschlusses der einzelnen Institute fällig. Es gibt zwar auch eine Deadline, aber eine vorzeitige Zahlung ist nicht möglich.

Wenn man allerdings die Schuldscheine ausgibt und sie variabel gestalten möchte, kann man zum Beispiel über einen solchen Swap erreichen, dass ein Anspruch auf quartalsmäßige Zahlungen besteht. [...]

Die Banken zahlen nunmehr den PLP-Zins netto. Die Banken sind ebenso wie bei anderen privatrechtlichen Personen verpflichtet, die Kapitalertragssteuer einzubehalten. Sie führen diese direkt an das Finanzamt ab. Nun greift der Swapvertrag, den das Land geschlossen hat. Das Land bekommt den PLP-Zins. Dies jedoch brutto. Es ist üblich, dass bei einem Referenzaktivum - im Bankendeutsch nennt man dies so schön -, wenn bei PLPs der Zins getauscht wird, man den Zins erhält, den das PLP einem gewährt. Man ignoriert die steuerliche Sphäre dessen, der es ausgibt, weil man sonst ständig Anpassungen vornehmen müsste, wenn die KG die PLP verkaufen würde, weil der Neuerwerber vielleicht eine andere Steuersphäre hat. Das geschieht nicht. Das Land erhält den PLP-Zins brutto und gewährt im Gegenzug einen variablen Zins.

Dieser variable Zins stellt nun die neuen Einnahmen der KG dar. Die KG ist verpflichtet, einen variablen Zins auf die Schuldscheindarlehen zu zahlen. Dieser variable Zins auf die Schuldscheindarlehen ist geringer als der variable Zins, den die KG erhält; denn sonst würde sie dieses Geschäft nicht machen.

Weshalb sind unterschiedliche Zinssätze gegeben? Zum einen, die Investoren haben andere Voraussetzungen. Sie sehen einen Kapitalbetrag, der variabel verzinst werden soll, sie sehen sich die KG an, werden diese bewerten und werden daraufhin einen variablen Zins entrichtet bekommen wollen. Die KG selbst gibt kein Geld hin oder Ähnliches, sondern sie tauscht Zahlungsströme. Daraus kann sie einen höheren Zins verlangen, da der PLP-Zins wesentlich höher ist. Er hat aber den Makel, dass die Zinszahlungszeitpunkte nicht so optimal sind, wie man es gerne hätte. Aus diesen unterschiedlichen wirtschaftlichen Interessen wird ein zusätzlicher Ertrag erzielt."³⁹

³⁹ Niederschrift der 54. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 15. Februar 2005, S. 8 f.

Zu einem weiteren Swap wurde ausgeführt (S. 12 der Niederschrift):

"Darüber hinaus besteht ... ein zweiter Swapvertrag. Daraus werden die Zinsen, die die Darlehensschuldner zahlen, an das Land gezahlt. Das Land zahlt einen variablen Zins. Das ist derselbe Mechanismus, wie wir ihn von den PLP-Transaktionen kennen.

Auch hierzu wieder ganz kurz eine Begründung. Die Darlehensschuldner zahlen über das ganze Jahr verteilt die Zinsen. Da gibt es unterschiedliche Zinstermine. Diese werden wiederum gemanagt, indem man sie herausgibt und unter dem Swapvertrag einheitliche Zinstermine erhält. Auch hier entsteht wieder eine Marge, die anfänglich zugunsten des Landes anfällt. Umgekehrt entsteht auch für die KG wiederum aus den verschiedenen Zinssätzen eine Marge, die zugunsten der KG anfällt. Insoweit sind die Barwertvorteile aus den einzelnen Zahlungsströmen für jeden von Vorteil."

Zur einseitigen Ablösung der Verpflichtungen aus Swaps durch die KG-1 wurde als Begründung angeführt (S. 12 der Niederschrift):

"Sie wird dann allerdings eine einseitige Ablösung von Swapzinsen im Umfang von ca. 450 Millionen Euro vornehmen. Man hat über das Zinsmanagement die variablen Zahlungsströme erreicht und versucht nun weitere Barwertzinsvorteile zu erwirtschaften."

Zu den Vorteilen, die das Land im Wesentlichen erzielen sollte⁴⁰, wurde darauf hingewiesen, dass diese "sich aus den unterschiedlichen Zinssätzen für die unterschiedlichen Barwerte, die diesen Zinssätzen zugrunde liegen, und aus den unterschiedlichen Interessenlagen der Beteiligten" ergäben. Vorteilhaft sei außerdem, dass das Land Finanzinstrumente im Umfang von mehreren hundert Millionen Euro und damit die mit den Finanzinstrumenten immanenten Risiken übertrage, während die Dauerschuldverhältnisse jederzeit kündbar seien. Das Land selbst trage das Risiko im Rahmen der Kommanditbeteiligung, das damit auf 25.000 € beschränkt sei. Natürlich erhalte das Land den Verkaufspreis. Dieser Verkaufspreis könne alternativ verwendet werden. In der Betriebswirtschaft sage man immer, es könnten zusätzliche Erträge erzielt werden. Als Erträge würden in diesem Sinne auch gelten, wenn man sich durch die Vermeidung von Darlehensaufnahmen Zinsaufwendungen erspare. Darüber hinaus würden und könnten Überschüsse aus der GmbH & Co. KG erzielt werden⁴¹.

2.3.5 Wirkungen

Im Folgenden sind die Wirkungen der Transaktionen auf die Beteiligten - Land, ISB und KG-1 - dargestellt:

Land

Das Land erhielt im Zuge der weiteren Maßnahmen zur Optimierung des Wohnungsbauvermögens 400 Mio. € für die Übertragung der PLPs auf die KG-1. Aus der einseitigen Ablösung der Swaps durch die Gesellschaft nahm das Land weitere 451 Mio. € ein. Die dafür notwendigen Mittel erhielt die KG-1 aus Darlehen der ISB und des Fonds.

Das Land hat zudem zwar die Risiken aus den PLPs - wie im Haushalts- und Finanzausschuss dargestellt - an die KG-1 übertragen. Es ist mit dem Abschluss der Swap-Verträge aber neue Zahlungsverpflichtungen und Zinsänderungsrisiken

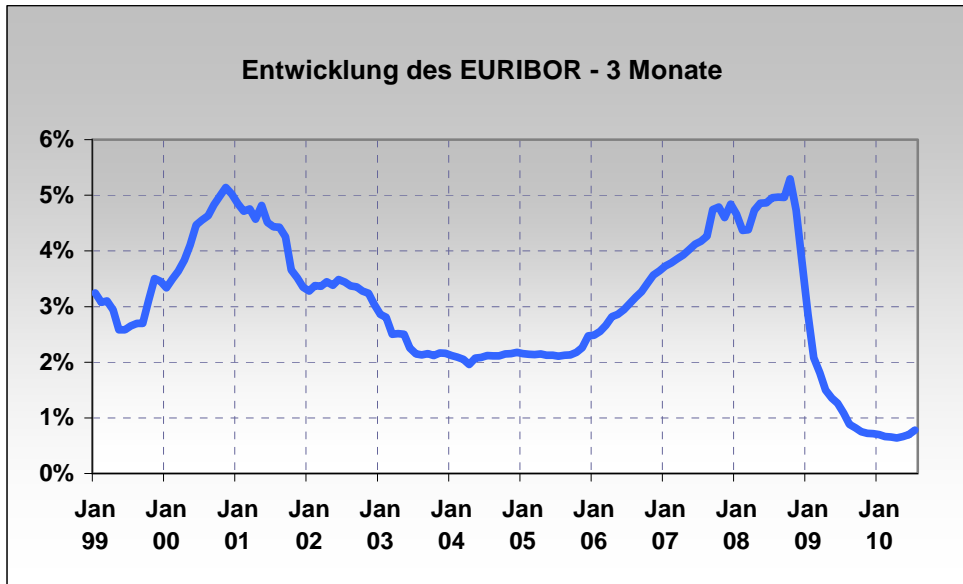
⁴⁰ Ziele der Maßnahmen zur "Optimierung der Erträge des Wohnungsbauvermögens" waren: höhere Fungibilität, höhere Effizienz, Veräußerung mit Übergang der Chancen und Risiken aus den PLPs auf die KG-1, Informationsrechte des Landes (vgl. Niederschrift der 54. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 15.02.2005).

⁴¹ Niederschrift der 54. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 15. Februar 2005, S. 9, 10 und 13.

eingegangen. Das Land bleibt bis 2039 verpflichtet, die Zahlungen aus den Swaps 1 bis 3 sowie aus Swap 5 zu leisten, soweit es nicht ebenfalls seine Zahlungsverpflichtungen durch eine Einmalzahlung ablöst. Die Höhe der Zahlungen ist abhängig von der Entwicklung des 3-Monats-EURIBOR und bei Swap 5 außerdem vom fortgeführten Barwert der Forderungen I und II.

Das Land trägt faktisch das Zinsänderungsrisiko, das die KG-1 bei der Aufnahme der variabel verzinsten Schuldscheindarlehen bei der ISB (392 Mio. € und 198 Mio. €) eingegangen war.

Der im Rahmen der Swaps 1 bis 3 für die Höhe der Zahlungen des Landes maßgebliche 3-Monats-EURIBOR entwickelte sich von 1999 bis 2010 wie folgt:

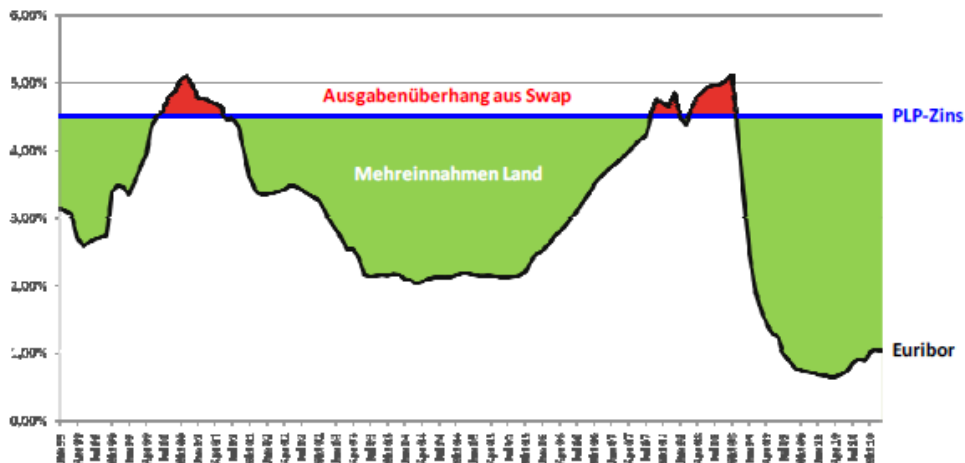


Die Grafik (Quelle: Internet: de.euribor-rates.eu) verdeutlicht das Zinsänderungsrisiko, das mit einer variablen Verzinsung nach dem 3-Monats-EURIBOR verbunden ist.

Der weitere Hinweis des Ministeriums, das Land könne die Dauerschuldverhältnisse - gemeint sind damit offensichtlich die Swap-Verträge - jederzeit kündigen, ist zwar zutreffend. Allerdings lösen Kündigungen Einmalzahlungen in Höhe der Barwerte der bis zum Ende der Vertragslaufzeit noch ausstehenden Zahlungen aus. Die Mittel hierfür müsste das Land aus dem Haushalt bereitstellen. Zum August 2010 hätten sich für die Ablösung der Swaps 1 bis 3 Einmalzahlungen von insgesamt 350 Mio. € ergeben.

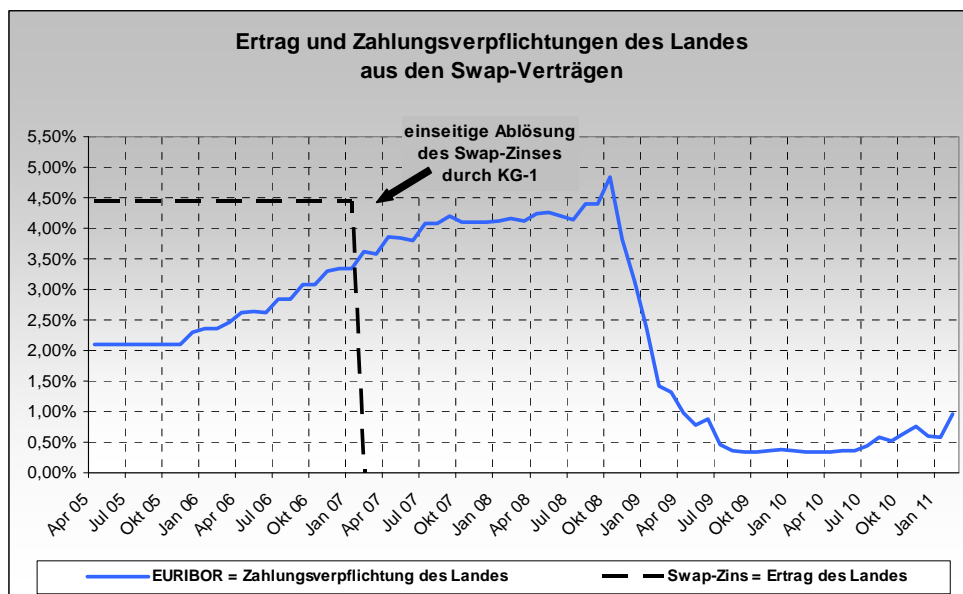
Das Ministerium hat erklärt, das Land erziele Einnahmen aus den Swapverträgen. Das von ihm zu tragende Risiko sei im Hinblick auf die hohen festen Zinsbeträge von 4,45 % oder mehr, die die KG-1 zu zahlen gehabt hätte, sehr gering:

Entwicklung des 3-Monats-EURIBOR



Die Grafik zeige, dass nur über der Festzinslinie ein Zinsänderungsrisiko für das Land bestehe. Insgesamt habe das Land aus diesen Swapzahlungen einen Ertragsvorteil erhalten. Es sei also "Gewinner" aus den Swaps und das Risiko mathematisch relativ begrenzt.

Die Stellungnahme des Ministeriums lässt unberücksichtigt, dass die KG-1 ihre Zahlungsverpflichtungen aus den Swaps 2006 bzw. 2007 jeweils mit Zahlung des Barwerts der von ihr geschuldeten Festbeträge abgelöst hat. Damit stehen Zahlungen der KG-1 in künftigen Haushaltsjahren nicht mehr zur Verfügung. Eine Zuführung der Einmalzahlungen in die Ausgleichsrücklage für Zinsderivate⁴², die sukzessive Entnahmen in künftigen Haushaltsjahren ermöglichen hätte, ist nicht erfolgt. Zinsänderungsrisiken wirken sich deshalb in vollem Umfang auf künftige Haushalte aus.



⁴² Die Ausgleichsrücklage für Zinsderivate wurde aufgrund einer Empfehlung des Rechnungshofs bezüglich einer periodengerechten Zuordnung der Zahlungsströme im Haushalt eingerichtet. Hintergrund ist, dass sich durch Derivatgeschäfte Zahlungsströme und Verpflichtungen ergeben, die wirtschaftlich nicht einem Haushaltsjahr zugerechnet werden können, sondern auf die Laufzeit des Geschäfts bezogen werden müssen (Jahresbericht 1999 des Rechnungshofs, Tz. 24 Einsatz derivater Finanzinstrumente bei der Kreditbeschaffung, Drucksache 13/5380).

Neben den Erlösen aus den Vermögensveräußerungen wurden die Einmalzahlungen der KG-1 und des Fonds (Swaps 1 bis 3 und Ausgleichsvertrag) zum Haushaltsausgleich eingesetzt oder sollen nach der Haushaltsplanung für 2011 dazu verwendet werden.

- Nach der Haushaltsplanung für das Jahr 2005 wurde die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze lediglich um 64 Mio. € (Konzernbetrachtung einschließlich Landesbetriebe) unterschritten. Ohne die veranschlagte Einnahme aus der Einmalzahlung des Fonds⁴³ von 106 Mio. € wäre - bei unveränderten Ausgaben - eine die Kreditobergrenze um 42 Mio. € übersteigende Netto-Kreditaufnahme erforderlich gewesen.
- Im Jahr 2006 wurde die Kreditobergrenze nach der Haushaltsplanung um 77 Mio. € unterschritten. Dabei waren für den Haushaltsausgleich Einnahmen aus Einmalzahlungen von 450 Mio. € berücksichtigt worden. Ohne diese Einnahmen wäre - bei unveränderten Ausgaben - eine die Kreditobergrenze um 373 Mio. € übersteigende Netto-Kreditaufnahme erforderlich gewesen.
- Auch im Haushaltsvollzug wurde die Kreditobergrenze unterschritten. Dies war 2005 nur zu erreichen, weil die Einnahmen aus Vermögensveräußerungen und Ablösezahlungen eine - bei unveränderten Ausgaben - ansonsten erforderliche Kreditaufnahme ersetzten. Ohne diese Einnahmen wäre die Kreditobergrenze um 604 Mio. € überschritten worden.
- Im Haushaltsvollzug 2006 wurden abweichend von der Haushaltsplanung anstelle von 450 Mio. € nur 197,3 Mio. € (Ablösung von Swap 1) vereinnahmt. Hinzu kamen Erlöse aus der Veräußerung von Wohnungsbaudarlehen in Höhe von 130 Mio. €. Außerdem wurden die Zuführungen an den Fonds für das gesamte Haushaltsjahr von 182,1 Mio. € den Investitionen zugeordnet, obwohl die der Zuordnung zugrunde liegende Änderung des LFinFG erst am 29. November 2006 in Kraft trat. Durch diese Maßnahmen wurde die so erhöhte Kreditobergrenze um 246 Mio. € unterschritten; ohne sie wäre eine Überschreitung um 263 Mio. € eingetreten.

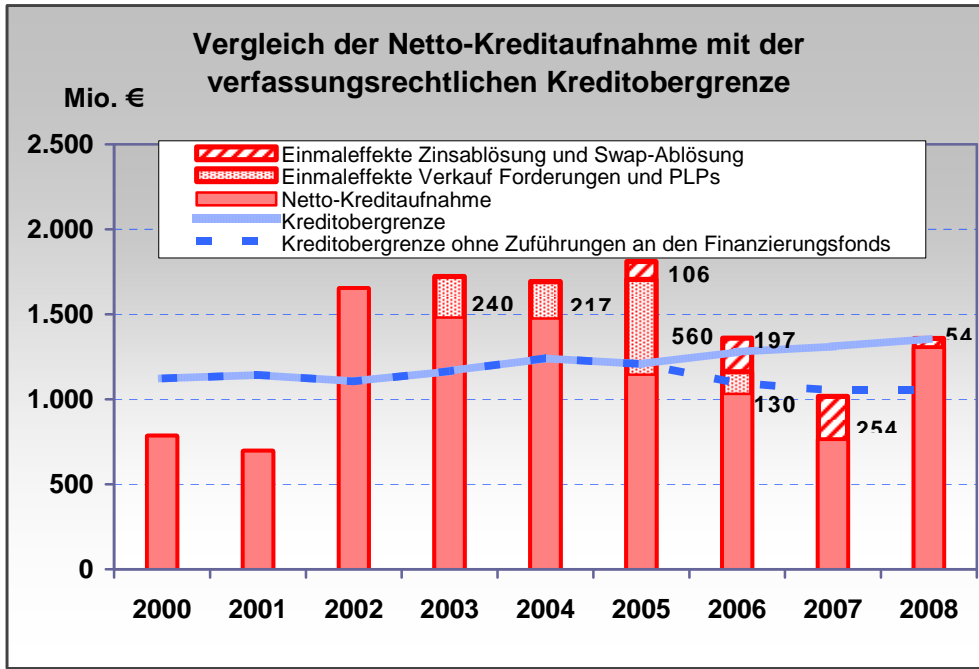
Die ursprünglich für 2006 vorgesehenen Einnahmen von 254,2 Mio. € aus der Ablösung von Swap 2 und 3 wurden im Haushaltsplan 2007 erneut veranschlagt. Der Betrag wurde außerplanmäßig einer Ausgleichsrücklage⁴⁴ zugeführt.

Die nachfolgende Grafik zeigt die Entwicklung der Netto-Kreditaufnahme und der Kreditobergrenze im Haushaltsvollzug der Jahre 2000 bis 2008:

⁴³ Einzelplan 12 Hochbaumaßnahmen und Wohnungsbauförderung, Kapitel 12 25 Soziale Wohnraumförderung, Titel 182 71 Darlehensrückflüsse aus Wohnungsbauvermögen und Titel 162 71 Zinsen aus Wohnungsbauvermögen.

⁴⁴ Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, Kapitel 20 02 Allgemeine Bewilligungen, apl. Titel 911 01 Zuführungen an die Ausgleichsrücklage. In der Vorlage 15/1884 vom 20. November 2007 an die Mitglieder des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags heißt es hierzu u. a.: "Aufgrund darüber hinaus erzielter Steuermehreinnahmen (November-Steuerschätzung) ist es nunmehr möglich, die vorstehend erwähnten Vermögenserlöse in Erfüllung der materiellen Voraussetzungen des § 37 LHO einer Rücklage gem. § 25 Abs. 1 Satz 1 LHO zuzuführen. Im Ergebnis werden damit die Vermögensaktivierungen in Höhe von 254.238.770 € für das Haushaltsjahr 2007 neutralisiert."

Im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2011 ist in Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, Kapitel 20 02 Allgemeine Bewilligungen, Titel 351 01 Entnahmen aus der Ausgleichsrücklage, ein Ansatz von 254.238.700 € ausgebracht.



Haushalts-jahr	Unter-schrei-tung	Über-schrei-tung	Einmaleffekte zur Vermeidung von Kreditaufnahmen (Veräußerungen Forderungen, PLPs, Zinsablösungen und SWAP-Ablösung)	Qualifizierung der Zuführungen zum Finanzierungsfonds als Investitionen (einschl. Landesbetriebe)	Unter-schrei-tung	Über-schrei-tung
	der Kreditobergrenze im Haushaltsvollzug					
Mio. €						
2000	341	-			341	-
2001	449	-			449	-
2002	-	545			-	545
2003	-	316	240		-	556
2004	-	235	217		-	452
2005	62	-	666		-	604
2006	246	-	327	182	-	263
2007	548	-	254	257	37	-
2008	53	-	54	303	-	304

ISB

Die Forderungen der ISB gegen die KG-1 sind durch die Sicherungsabtretung der PLPs und der Zahlungsverpflichtungen des Landes unter den Swaps 1 bis 3 und 5 (Gewährleistungen des Landes im Sinne von § 20 Abs. 2 KWG) gesichert.

KG-1

Die KG-1 hat - so auch die Darstellung des Ministeriums im Haushalts- und Finanzausschuss - mit den Swaps Zinsänderungsrisiken auf das Land übertragen.

Es verbleibt das Risiko, dass - bedingt durch die wirtschaftliche Entwicklung der Banken - die Zahlung des PLP-Zinses unterbleibt. Dieses Risiko hat sich für 2009 bei einer der Banken realisiert.

Außerdem hat die Bankenkrise die KG-1 bereits zu Wertberichtigungen der PLPs (ursprünglicher Wert: 400 Mio. €) veranlasst. In der Bilanz zum 31. Dezember 2009 setzt sie deren Wert nur noch mit 361 Mio. € an.

2.4 Zulässigkeit der Swapverträge

Im Rahmen der Maßnahmen zur Optimierung des Wohnungsbauvermögens hat das Land folgende Swapvereinbarungen geschlossen:

- Ausgleichsvertrag mit dem Fonds, durch den die Erträge aus den Wohnungsbaudarlehen bzw. Zinsen des Schuldscheindarlehens der KG-1 gegen Beträge, die sich aus den Zinsen für Landesschuldverschreibungen und dem Nennbetrag des Referenzportfolios ergeben, getauscht werden;
- Swapverträge mit den Banken im Zusammenhang mit der Einbringung der Wohnungsbauforderungen als stille Beteiligung; unter dem jeweiligen Swap zahlen die Banken die Erträge aus den Wohnungsbaudarlehen (Zinsen und Tilgungserträge), das Land zahlt einen Festbetrag auf den ursprünglichen Barwert des PLP-Portfolios;
- Swapverträge 1, 2, 3 und 5 mit der KG-1.

2.4.1 Rechtliche Rahmenbedingungen

Das Land setzt derivative Finanzinstrumente seit 1990 mit dem Ziel ein, die Zinsausgaben zu steuern und zu optimieren. Zu den Derivaten gehören auch Zins-Swaps, mit denen für eine vorher festgelegte Laufzeit Geldbeträge getauscht und die Zahlungen mindestens einer Partei auf der Grundlage eines variablen Zinssatzes berechnet werden.

Derartige Verträge führen zu Zahlungsverpflichtungen des Landes, deren Eintritt und Höhe zum Zeitpunkt des Abschlusses nicht zweifelsfrei bestimmt werden können. Im Hinblick auf die damit verbundenen Risiken für die Haushaltsführung bedarf es für den Abschluss derartiger Verträge einer gesetzlichen Ermächtigung, die wie die Kreditermächtigung oder die Ermächtigung zur Übernahme von Gewährleistungen der Höhe nach bestimmbar ist⁴⁵.

Auch der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat betont, dass sich aus der Zusammenschau der Art. 116 und 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz⁴⁶ für die Verpflichtung zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren, die über laufende Geschäfte hinausgehe und daher die spätere Dispositionsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers wesentlich einschränke, eine ausdrückliche parlamentarische Ermächtigung notwendig sei⁴⁷.

⁴⁵ Jahresbericht 1999 des Rechnungshofs, Tz. 24 Einsatz derivativer Finanzinstrumente bei der Kreditbeschaffung (Drucksache 13/5380, S. 116).

⁴⁶ Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947 (VOBl. S. 209), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Dezember 2010 (GVBl. S. 547), BS 100-1.

⁴⁷ VerfGH Rheinland-Pfalz, DÖV 1997, 246, 248 zur privaten Vorfinanzierung von Straßenbauvorhaben (Mogendorfer Modell).

2.4.2 Ermächtigung durch Landeshaushaltsgesetz

Als Ermächtigungsgrundlage kommt weder § 2 des jeweiligen Landeshaushaltsgesetzes (LHG)⁴⁸ noch § 9 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 i. V. m. Satz 2 LHG 2005/2006 in Betracht.

§ 2 LHG

Die Bestimmung ermächtigt das Ministerium der Finanzen, "im Rahmen der Kreditbeschaffung ergänzende Vereinbarungen zu treffen, die der Steuerung von Zinsänderungsrisiken sowie der Erzielung günstiger Konditionen bei neuen Krediten und bestehenden Kreditmarktschulden dienen."

Der Einsatz derivativer Finanzinstrumente zu spekulativen Zwecken ist danach ausgeschlossen. Er wäre mit der Verpflichtung der öffentlichen Hand zum treuhänderischen Umgang mit öffentlichen Mitteln nicht vereinbar⁴⁹.

"Ergänzend" im Sinne der Landeshaushaltsgesetze ist eine Vereinbarung, die mit der Beschaffung von Kreditmitteln in Verbindung steht. Das Grundgeschäft kann zum Bestand gehören. Möglich ist aber auch eine Verbindung mit einem neu kontrahierten oder im Rahmen des jährlichen Emissionsgeschäfts des Landes geplanten Geschäft (Grundsatz der Konnexität)⁵⁰.

Ein solches bestehendes oder geplantes Kreditgeschäft des Landes liegt keiner der abgeschlossenen Swap-Vereinbarungen zugrunde:

- Swap 3
Nach den Ausführungen des Ministeriums gab es zu Swap 3 kein Grundgeschäft des Landes. Die Gründe, die die KG-1 zum Abschluss des Swapvertrages veranlassten, sind insoweit unbeachtlich.
- Swap 1, 2 und 5, Ausgleichsvertrag mit dem Fonds, Swapverträge mit den Banken
Da die Ermächtigung ausdrücklich auf die Beschaffung von Krediten durch das Land abstellt, kommen weder die Wohnungsbaudarlehen noch die PLP-Verträge als Grundgeschäfte im weitesten Sinn in Betracht.

Auch die Sicherung von Beteiligungsgesellschaften des Landes gegen Zinsänderungsrisiken aus den von ihnen aufgenommenen Krediten ist kein im Sinne der Ermächtigungsgrundlage hinreichender Grund für den Abschluss von Zinstauschverträgen durch das Land.

Die Swaps 1 und 2 hätten allenfalls dann durch § 2 Abs. 5 Satz 1 LHG 2005/2006 als Ermächtigungsgrundlage gedeckt sein können, wenn die zur Finanzierung des Erwerbs der PLPs durch die KG-1 aufgenommenen Schuldscheindarlehen dem Land als verdeckte Kreditaufnahme zuzurechnen wären. Dies ist wegen der gewählten gesellschaftsrechtlichen Konstruktion aber nicht der Fall, da dem Land rechtlich eine beherrschende Stellung nicht eingeräumt ist.

⁴⁸ § 2 Abs. 4 Satz 1 LHG 2002/2003; jeweils § 2 Abs. 5 Satz 1 des LHG 2004, des LHG 2005/2006 und des LHG 2007/2008.

⁴⁹ Jahresbericht 1999 des Rechnungshofs, Tz. 24 Einsatz derivativer Finanzinstrumente bei der Kreditbeschaffung (Drucksache 13/5380, S. 120).

⁵⁰ Jahresbericht 1999 des Rechnungshofs, Tz. 24 Einsatz derivativer Finanzinstrumente bei der Kreditbeschaffung (Drucksache 13/5380, S. 120); Nr. 4 der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums der Finanzen für die Beschaffung von Kreditmitteln und für ergänzende Vereinbarungen im Zusammenhang mit der Beschaffung von Kreditmitteln vom 15. Oktober 1999, zuletzt geändert am 15. Oktober 2001; Nr. 6 des Rahmenkonzepts für den Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten in Rheinland-Pfalz vom 15. Oktober 1999, zuletzt geändert am 15. Oktober 2001; allgemein zur Konnexität: Kewenig/Schneider, Swap-Geschäfte der öffentlichen Hand in Deutschland, WM Sonderbeilage 2/1992, 1, 6 ff.

Als Zwischenergebnis ist damit festzustellen, dass keiner der Zinstauschverträge durch die haushaltsgesetzliche Ermächtigung im jeweiligen § 2 gedeckt war.

Im Übrigen ist anzumerken, dass die Berichte der Landesregierung über den Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten im Zusammenhang mit der Beschaffung von Kreditmarktmitteln⁵¹ keine Hinweise auf die mit der KG-1 abgeschlossenen Swapverträge enthalten. Sie sind im Bestand der derivativen Finanzinstrumente (jeweils Übersichten 1 und 2) nicht abgebildet und dürften daher auch bei den weiteren Kennzahlen (Zinsänderungsrisiko, aktuelle Marktbewertung, Worst-Case-Szenario, Einhaltung der 2. Sicherheitslinie, Wirtschaftlichkeitsberechnung) nicht berücksichtigt sein. Außerdem wurden die Verträge weder auf den Höchstbetrag gem. § 2 LHG⁵² angerechnet, noch wurden die von der KG-1 zur Ablösung ihrer Zahlungspflichten geleisteten Einmalzahlungen der Ausgleichsrücklage für Zinsderivate zugeordnet.

§ 9 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 i. V. m. Satz 2 LHG 2005/2006

Mit § 9 Abs. 5 LHG 2005/2006 wurde das Ministerium ermächtigt, die durch die stille Einlage von Forderungen des Wohnungsbauvermögens im Haushaltsjahr 2004 erworbenen Kernkapitalfinanzinstrumente (Profit-Linked-Perpetuals) in Höhe von 400 Mio. € zu veräußern. Im Rahmen dieser Ermächtigung war das Ministerium berechtigt, der Ablösung regelmäßiger Einnahmen aus Zinstauschgeschäften durch Vereinnahmung einer einmaligen Ausgleichszahlung zuzustimmen.

In der Begründung zu dem Entwurf eines LHG 2005/2006 heißt es hierzu: "Über die Veräußerung der PLPs wird deren Fungibilität erhöht und die Nettorendite für das Land über ein Zinstauschgeschäft optimiert. Das Land wird den jeweiligen Vertragspartnern die Möglichkeit einräumen, sich von ihren Verpflichtungen aus den Zinstauschgeschäften durch eine Einmalzahlung zu befreien. Damit würden für das Land die mit den Zinstauschgeschäften typischerweise verbundenen Einnahmeausfallrisiken ebenfalls entfallen. Eine erhöhte finanzielle Belastung für das Land entsteht dadurch nicht, vielmehr verbleibt es bei den regulären Zahlungsverpflichtungen und den damit verbundenen Minderungen bei den Einnahmen aus Wohnungsbauvermögen."⁵³

Die Regelung in § 9 Abs. 5 Satz 2 LHG hat ausdrücklich nur die "Ablösung" regelmäßiger Einnahmen aus Zinstauschgeschäften durch Einmalzahlungen zum Gegenstand; sie setzt also ein nach § 2 des jeweiligen LHG zulässiges Zinstauschgeschäft voraus, ohne selbst zum Abschluss eines solchen Geschäfts zu ermächtigen.

Der Wortlaut der Bestimmung ist bezüglich des Regelungsgegenstandes eindeutig. Es ist daher auch nicht möglich, ein anderes Ergebnis im Wege der Auslegung zu gewinnen. Denn deren Grenze wird durch den möglichen Wortsinn einer Vorschrift gebildet.

Das Ministerium hat hierzu mitgeteilt, selbst wenn man der Argumentation des Rechnungshofs folge und § 2 Abs. 5 LHG nicht als gesetzliche Grundlage der Swapverträge anerkenne, lasse aber § 9 Abs. 5 LHG eine Ablösung solcher Geschäfte zu. Demnach liege eine vom Gesetzgeber ungewollte Gesetzeslücke vor, die durch Auslegung zu schließen sei. Wenn der Gesetzgeber die Ablösung eines bestimmten Geschäfts regele, so impliziere dies, dass auch die Begründung dieses Geschäfts zulässig sei. Andernfalls hätte der Gesetzgeber den Sachverhalt erkennbar (anders) geregelt. Mangels einer solchen Regelung sei davon auszugehen, dass der Gesetzgeber keine (besondere) Regelungsbedürftigkeit gesehen habe.

⁵¹ 9. Bericht zum 30. September 2005, Vorlage 14/4825; 10. Bericht zum 30. September 2006, Vorlage 15/530; 11. Bericht zum 30. September 2007, Vorlage 15/1885.

⁵² 50 % des Gesamtschuldenstands am Ende des vorangegangenen Haushaltsjahrs.

⁵³ Drucksache 14/3460 S. 26.

Anders als vom Rechnungshof dargestellt, sei das Ministerium zum Abschließen der Swapverträge ermächtigt gewesen. Der Haushaltsplan werde durch das Haushaltsgesetz festgestellt (§ 1 LHO). Er enthalte die für den Planungszeitraum erforderlichen Ermächtigungen, Ausgaben zu leisten und Verpflichtungen einzugehen und stelle die zur Deckung der fälligen Ausgaben erforderlichen und vorgesehenen Einnahmen dar. Die Etatisierung der Ablösungsbeträge aus Swap- und Zinssicherungsgeschäften sei im Haushaltsplan bei Kapitel 12 25 Titel 162 71 erfolgt (siehe Erläuterung zu den Titeln 162 71 und 182 71 unter Titel 182 71). Der Haushaltsgesetzgeber habe damit den Abschluss der betreffenden Swapverträge im durch das Haushaltsgesetz festgestellten Haushaltsplan vorgesehen. Er sei daher von einer belastbaren haushaltsgesetzlichen Ermächtigung ausgegangen.

Zu dem Hinweis des Rechnungshofs auf die in den Berichten der Landesregierung über den Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten im Zusammenhang mit der Beschaffung von Kreditmarktmitteln fehlende Darstellung dieser Swapverträge hat das Ministerium darauf hingewiesen, dass diese Swaps nicht im Rahmen der Beschaffung von Kreditmitteln abgeschlossen worden seien. Daher seien diese Verträge weder auf den Höchstbetrag von 50 v.H. des Gesamtschuldenstandes am Ende des vorangegangenen Haushaltsjahres gemäß § 2 Abs. 6 LHG 2009/2010 anzurechnen, noch in den jährlichen Bericht über den Einsatz von Finanzderivaten aufzunehmen.

Die Auffassung des Ministeriums lässt unberücksichtigt, dass der Gesetzgeber im Hinblick auf die mit Finanzderivaten einhergehenden Risiken und Vorbelastungen künftiger Haushalte in § 2 des jeweiligen LHG die Voraussetzungen für den Abschluss von Derivaten ausdrücklich geregelt hat. Er hat demnach für derartige Geschäfte ein besonderes Regelungsbedürfnis gesehen. Könnten daneben Swapverträge auch geschlossen werden, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen hierfür nicht erfüllt sind, ginge die Regelung des § 2 LHG ins Leere. Entsprechendes gilt, wenn man, wie das Ministerium, allein darauf abstellen wollte, dass eine Veranschlagung der aus Swaps resultierenden Einnahmen und Ausgaben im Haushalt als Ermächtigung für den Abschluss der Verträge ausreiche.

Der Umstand, dass die Swapverträge nicht durch die haushaltsrechtliche Ermächtigung des § 2 LHG gedeckt waren, rechtfertigt nicht, diese auch künftig von der Anrechnung auf den Höchstbetrag und der Berichterstattung an den Landtag auszunehmen, es sei denn, das Ministerium beabsichtigt, die Verträge seinerseits durch Einmalzahlungen abzulösen.

2.4.3 Einnahmen aus Einmalzahlungen zur Ablösung der Verpflichtungen aus Swap 1, 2 und 3

Das Land verfolgte mit dem Abschluss der Swaps u. a. das Ziel⁵⁴, Einnahmen für den Landeshaushalt zu generieren. Hierzu war vorgesehen, dass die KG-1 ihre Verpflichtungen durch Einmalzahlungen ablöst. Entsprechende Ermächtigungen des Landes, einer einseitigen Ablösung der Verpflichtungen aus den Swaps zuzustimmen, sahen das LHG 2005/2006 und das LHG 2007/2008 jeweils in § 9 Abs. 5 vor.

Gegenstand von Zinsswaps ist regelmäßig die Begründung gegenseitiger - lediglich ex ante gleichwertiger - Zahlungsverpflichtungen⁵⁵. Damit steht der Austausch von Zahlungsverbindlichkeiten und nicht die Vorleistung einer "Valuta" durch einen Vertragspartner im Vordergrund. Swapverträge stellen daher ein Austausch- und nicht ein Überlassungsgeschäft, wie es etwa für Kreditgeschäfte charakteristisch ist, dar⁵⁶.

⁵⁴ Vgl. z.B. Entwurf "Optimierung PLP-Portfolio und Forderungsübertragung" vom 4. August 2004 Zahlungsströme 2006 Ziff. 3.1, Zahlungsströme 2007 Ziff. 1 oder Antrag des Landes auf verbindliche Auskunft vom 11. April 2005 Ziff. 1.6.

⁵⁵ Krämer, Finanzswaps und Swapderivate in der Bankpraxis, S. 101.

⁵⁶ Berger in: Münchener Kommentar, BGB, 4. Aufl., vor § 488, Rn. 12 f., 24.

Vorliegend war der Wille der Parteien - wie die vorab eingeplanten Einmalzahlungen zeigen - bereits bei Vertragsschluss auf die Schaffung eines vom Regelfall abweichenden asymmetrischen Zahlungsaustauschs gerichtet.

Eine vergleichbare Situation ergibt sich bei sog. Up-Front-Zinsswaps, bei denen eine Vertragspartei eine einmalige Zahlung leistet, während die andere Partei periodische, in ihrer Höhe fixierte Zahlungen erbringt. Diese werden in der Literatur abweichend vom Regelfall beurteilt:

- Swapvereinbarungen einer Privatperson mit der öffentlichen Hand, die einen asymmetrischen Zahlungsplan vorsehen, wonach sich die private Vertragspartei verpflichtet, zunächst größere Zahlungen als ihr Vertragspartner zu erbringen, werden als zeitweilig kreditrisikobehaftete Kapitalüberlassungen an die öffentliche Hand und damit als dem (Kommunal-) Darlehen ökonomisch vergleichbare Rechtsgeschäfte eingestuft⁵⁷.
- Bilanzrechtlich ist der Empfang einer einmaligen Zahlung, der periodische Zahlungen gegenüberstehen, auch im Rahmen eines Zinsswaps nicht anders zu qualifizieren als die Begebung eines verzinslichen Wertpapiers⁵⁸. Deshalb sind die Einmalzahlungen (Upfront Payments) im Rahmen eines Zinsswaps beim Zahlungsempfänger als "sonstige Verbindlichkeiten" auszuweisen und pro rata temporis als Zinsertrag aufzulösen⁵⁹.

Die Asymmetrien des Zahlungsaustauschs zwischen Land und KG-1 unter den Swaps, die sich durch die einseitigen Ablösungen ergaben, erfordern nach Auffassung des Rechnungshofs eine vom Regelfall abweichende Bewertung dieser Geschäfte.

Der Wille des Landes war von Anfang an darauf gerichtet, die Ablösungszahlungen zu erhalten und durch eigene Zahlungen unter den Swaps zu kompensieren. Die Einnahmen aus den Einmalzahlungen waren als Deckungsmittel bereits in den entsprechenden Haushaltsentwürfen veranschlagt, bevor die KG-1 die Ablösungen erklärte. Ungeachtet der Bezeichnung der Verträge ergibt sich eine der Kreditaufnahme des Landes ökonomisch vergleichbare Situation.

Eine Anrechnung der Einnahmen aus Einmalzahlungen auf die Kreditaufnahme fand nicht statt. Auch Vorbelastungen künftiger Haushalte waren nicht offengelegt worden. Die vom Land unter den Swaps geleisteten und empfangenen Zahlungen sowie die Größenordnung der - abhängig von der Entwicklung des 3-Monats-Euribor - noch ausstehenden Zahlungen sind der Anlage 4 zu entnehmen.

Derivative Finanzinstrumente, die einen asymmetrischen Zahlungsaustausch zum Ziel haben, das Land also Empfänger einer Einmalzahlung ist, selbst aber laufende, künftige Haushalte belastende Verpflichtungen einget, sollten in Zukunft - wenn überhaupt - nur unter engen Voraussetzungen zugelassen werden.

Damit die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze nicht durch solche Vertragsgestaltungen umgangen werden kann, sollten neben den sonstigen Voraussetzungen für den Einsatz derivativer Finanzinstrumente (insbesondere Einhaltung des Konnexitätsprinzips)

- die Höhe der Einmalzahlung durch eine (haushalts-)gesetzliche Ermächtigunggrundlage festgelegt,
- die Einmalzahlung auf die Kreditaufnahme des Landes angerechnet und
- die Vorbelastungen künftiger Haushalte in geeigneter Weise transparent dargestellt werden.

⁵⁷ Fragos/Lindemann, Public Finance durch darlehensähnliche Swapgeschäfte, RIW 2006, 593 ff.

⁵⁸ KPMG (Hrsg.), Financial Instruments, S. 101.

⁵⁹ Beck'scher Bilanz-Kommentar-Förschle/Usinger, 7. Auflage 2010, § 254 Rn. 113.

Im Rahmen der noch zu beschließenden Ausführungsbestimmungen zur neuen Schuldenregel ist sicherzustellen, dass unzulässige Kreditaufnahmen nicht durch solche Umgehungsgeschäfte ersetzt werden und damit der Schutzgehalt der Norm ausgehöhlt wird.

Die Einmalzahlungen zur Ablösung der Swaps 2 und 3 (insgesamt 254 Mio. €) sollten zudem von der allgemeinen Ausgleichsrücklage in die Ausgleichsrücklage für Zinsderivate umgebucht werden, um sie periodengerecht zuordnen zu können.

Das Ministerium hat erklärt, es sehe ebenso wie der Rechnungshof, dass sich in ganz speziellen Fallkonstellationen die Problematik ergeben könnte, dass über die einseitige Ablösung von einnahmeseitigen Zahlungsströmen bei Swaps eine Umgehung von Kreditaufnahmebeschränkungen theoretisch möglich würde. Diese Problematik solle bei der Umsetzung der neuen Schuldenregel mit bedacht werden.

Zu der Forderung des Rechnungshofs, die Einmalzahlungen zu Swap 2 und 3 (insgesamt 254 Mio. €) von der allgemeinen Ausgleichsrücklage in die Ausgleichsrücklage für Zinsderivate umzubuchen, hat das Ministerium lediglich mitgeteilt, die 2007 außerplanmäßig einer Ausgleichsrücklage zugeführten Beträge stünden in keinem Zusammenhang mit dem Finanzierungsfonds.

Hierzu ist anzumerken, dass ein solcher Zusammenhang vom Rechnungshof auch nicht hergestellt wurde. Zu der eigentlichen Forderung, die Mittel der Ausgleichsrücklage für Derivate zuzuführen, hat sich das Ministerium nicht geäußert. Mit der vom Rechnungshof vorgeschlagenen Zuordnung könnte dem Umstand Rechnung getragen werden, dass den Einmalzahlungen langfristige Vorbelastungen künftiger Haushalte durch die vom Land bis zum Ende der Vertragslaufzeit (April 2039) oder einer etwaigen Ablösung der Swaps zu leistenden Zahlungen gegenüber stehen. Mit der Ausgleichsrücklage für Derivate kann eine periodengerechte Auflösung der Rücklage sichergestellt werden. Wird dagegen die im Haushalt 2011 veranschlagte Entnahme von 254 Mio. € aus der allgemeinen Ausgleichsrücklage vollzogen, stehen Deckungsmittel aus den Einmalzahlungen in künftigen Haushaltsjahren nicht mehr zur Verfügung.

2.5 Zusammenfassung der Empfehlungen des Rechnungshofs zur künftigen Ausgestaltung des Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz

Das Konzept des Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz sollte unter Berücksichtigung folgender Gesichtspunkte überarbeitet werden:

- a) Die Möglichkeit, die Zuführungen an den Fonds faktisch durch zusätzliche Kredite zu finanzieren, sollte entfallen. Vor dem Hintergrund der geltenden verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze sollten die Zuführungen an den Fonds - wie auch in anderen Ländern - als nichtinvestive Ausgaben veranschlagt werden. Auch im Rahmen der noch ausstehenden Ausführungsbestimmungen zur neuen Schuldenregel sollte eine Kreditfinanzierung der Zuführungen ausgeschlossen werden.
- b) Das Fondsvermögen sollte ausschließlich unter Rendite- und Risikoaspekten angelegt werden. Das Land sollte von seinem Recht gem. § 3 Abs. 3 Satz 4 LFinFG Gebrauch machen und die Rahmenbedingungen für die Anlagepolitik vorgeben.
- c) Die Verwaltung des Fondsvermögens sollte von einer unabhängigen Institution mit ausgewiesener Expertise im Management von Pensionsvermögen durchgeführt werden. Insbesondere sollte diese Institution bei der Auswahl der einzelnen Vermögenswerte nicht unmittelbar an Weisungen des Landes gebunden sein.

- d) Die Chancen und Risiken alternativer Vermögensanlagestrategien sind unter Berücksichtigung der Verbindlichkeiten aus den Versorgungszusagen regelmäßig im Rahmen einer Asset-Liability-Studie zu prüfen.

3 Folgerungen

3.1 Folgende Forderung des Rechnungshofs ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, die im Rahmen der Maßnahmen zur "Optimierung der Erträge des Wohnungsbauvermögens" ohne Ermächtigungsgrundlage geschlossenen Swapverträge auf den durch das LHG festgelegten Höchstbetrag anzurechnen und in die Berichte an den Landtag über den Einsatz derivativer Finanzinstrumente aufzunehmen.

3.2 Der Rechnungshof hat empfohlen,

- a) das Konzept zur Ausgestaltung des Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz entsprechend den Vorschlägen zu Teilziffer 2.5 zu überarbeiten,
- b) im Rahmen der noch zu beschließenden Ausführungsbestimmungen zur neuen Schuldenregel sicherzustellen, dass durch die einseitige Ablösung einnahmeseitiger Zahlungsströme Kreditaufnahmebeschränkungen nicht umgangen werden und damit der Schutzgehalt der Norm ausgehöhlt wird,
- c) die 2007 außerplanmäßig einer Ausgleichsrücklage zugeführten Ablösebeiträge der Ausgleichsrücklage für Zinsderivate zuzuordnen.

**Der Jahresbericht 2011 - Teil II -
wurde vom Kollegium des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz
am 28. März 2011 abschließend beraten und beschlossen.**

gez. Klaus P. Behnke
Präsident

gez. Gabriele Binz
Vizepräsidentin

gez. Johannes Herrmann
Direktor beim Rechnungshof

gez. Sylvia Schill
Direktorin beim Rechnungshof

gez. Dr. Johannes Siebelt
Direktor beim Rechnungshof

gez. Dr. Elke Topp
Direktorin beim Rechnungshof

gez. Andreas Utsch
Direktor beim Rechnungshof

**Anlage 1
zu dem Beitrag Nr. 24
- Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz -**

**„Zur ökonomischen Angemessenheit der Anlagepolitik des
Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz in Landesanleihen
unter dem Aspekt der Vorsorge“**

Studie im Auftrag des Landesrechnungshofes Rheinland-Pfalz

13. April 2010

Prof. Dr. Raimond Maurer und Dr. Ralph Rogalla
Lehrstuhl für Investment, Portfolio Management und Alterssicherung¹
Goethe-Universität Frankfurt am Main

1. Fragestellung

Im Jahre 1996 beschloss der Landtag von Rheinland-Pfalz ein Gesetz („Landesgesetz“) zur Einrichtung eines Finanzierungsfonds für die Versorgung der Beamten des Landes Rheinland-Pfalz. Ziel dieser Maßnahme ist es, die Ausgaben für die Versorgung der aus dem aktiven Dienst ausgeschiedenen Beamten(innen) und Richter(innen) sowie deren Hinterbliebenen in Form von lebenslangen Pensionszahlungen sowie Beihilfeleistungen im Wege eines (kollektiven) Kapitaldeckungsverfahrens zu finanzieren. Hierbei werden nur Personen berücksichtigt, deren Beamten-/Richterverhältnis ab Oktober 1996 begründet worden ist. Für diese Personengruppe möchte das Land durch laufende Zuführungen an den Finanzierungsfonds systematisch einen Kapitalstock aufbauen. Aus diesem Kapitalstock und den darauf erzielten Erträgen sollen später die Versorgungsausgaben finanziert werden. Die Höhe der erforderlichen durch das Land an den Finanzierungsfonds abzuführenden Beiträge werden, differenziert nach Laufbahngruppen, durch einen unabhängigen Sachverständigen auf der Basis aktuarieller Grundlagen berechnet und als Vomhundertsatz der jeweiligen Besoldungsausgaben ausgewiesen.

An dem rechtlichen Status der Beamten ändert dieses Gesetz nichts, lediglich die durch den Dienstherrn gewählte Finanzierungsform wird modifiziert. Das auf dem Prinzip der lebenslangen Alimentation beruhende und gesetzlich festgelegte Leistungsniveau für die Versorgung der Beamten wird nicht berührt. Weder hat der Beamte einen Anspruch auf das für ihn

¹ Kontakt: Goethe Universität Frankfurt; Lehrstuhl für Investment, Portfolio Management und Alterssicherung (Prof. Dr. Raimond Maurer), Grüneburgplatz 1 (House of Finance) 60323 Frankfurt/M.
Email: Investment@finance.uni-frankfurt.de / Tel.: 069-798-33647

durch den Dienstherrn gebildete Kapital (etwa beim Ausscheiden aus dem öffentlichen Dienst), noch leistet er dafür unmittelbare Eigenbeiträge (wie etwa bei der freiwilligen Rente).² Im Kern verfolgt dieses Gesetz damit das Ziel, einen schrittweisen Übergang von dem traditionellen (steuerfinanzierten) Umlageverfahren hin zu einem (kollektiven) Kapitaldeckungsverfahren zur möglichst vollständigen Ausfinanzierung der Altersversorgung der Beamten herbeizuführen.

Im Gegensatz zur traditionellen Finanzierung der Versorgungsleistungen für die Beamten aus laufenden Einnahmen des Landes („steuerfinanziertes Umlageverfahren“), wird bei einem Kapitaldeckungsverfahren systematisch ein Kapitalstock zur Vorfinanzierung der künftigen Versorgungsausgaben aufgebaut. Dieser Kapitalstock ist nunmehr in geeignete Vermögenswerte rentierlich zu investieren. Die wirtschaftliche Attraktivität des Kapitaldeckungsverfahrens hängt damit entscheidend davon ab, in welche Vermögenswerte dieser Kapitalstock angelegt wird und welche Rendite dieser langfristig erzielt. Dabei sieht das Landesgesetz vor, dass der Kapitalstock vornehmlich in Zinsanlagen zu investieren ist, wobei vor allem das Land selbst als Schuldner auftritt. Aus einer einzelwirtschaftlichen Perspektive bedeutet dies eine erhebliche Einschränkung der Vermögensanlagepolitik für den Finanzierungsfonds.

Ursprünglich wurden die Zuführungen zum Finanzierungsfonds als, neben den laufenden Gehaltszahlungen zu leistende, zusätzliche Personalausgaben veranschlagt (Hauptgruppe 4). Personalausgaben sind konsumtive Ausgaben, welche grundsätzlich nicht durch die Aufnahme von zusätzlichen Krediten, sondern aus laufenden Steuereinnahmen zu finanzieren sind. Im Jahre 2006 wurde das Gesetz über den Finanzierungsfonds geändert. Seitdem werden die Zuführungen als Darlehen des Landes an den Finanzierungsfonds (mithin als sog. Investitionsausgabe) qualifiziert (§ 3c). Mit dieser Neuordnung hat das Land die Möglichkeit, die Zuführungen an den Finanzierungsfonds auch durch zusätzliche Kreditaufnahme zu finanzieren.³

² Es sei an dieser Stelle jedoch darauf hingewiesen, dass die Beamten aus wirtschaftlicher Sicht (zumindest indirekt) durch Besoldungsverzicht sehr wohl Eigenbeiträge zur Finanzierung der eigenen Altersversorgung leisten. Vgl. hierzu etwa Heubeck/Rürup (2000), S. 12.

³ Nach Angaben des Landesrechnungshofs sind Darlehen nach der Gruppierung des Landeshaushaltes der Hauptgruppe 8 zugeordnet. In dieser Gruppe sind Ausgaben für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen veranschlagt. Mit der Zuordnung der Zuführungen zu den Darlehen wird die Kreditobergrenze (gemäß Artikel 117 (2) der Verfassung für Rheinland-Pfalz) um den Betrag der veranschlagten Zuführungen erhöht. Zwar kann nach dem für den Landeshaushalt geltenden Gesamtdeckungsprinzip die Kreditaufnahme nicht unmittelbar einzelnen Ausgaben zugeordnet werden. Allerdings wäre ohne die Zuführung an den Finanzierungsfonds die Nettokreditaufnahme niedriger. So differenziert das Finanzministerium in seinen Veröffentlichungen zwischen einer Nettokreditaufnahme mit und ohne Zuführungen. Aus wirtschaftlicher Perspektive können die Zuführungen an den Finanzierungsfonds damit durch zusätzliche Kredite finanziert werden.

Es stellt sich daher die hier zu beantwortende Frage, ob vor diesem Hintergrund die Ausgestaltung des Finanzierungsfonds, insb. dessen Vermögensanlagepolitik, unter dem Gesichtspunkt der Vorsorge ökonomisch sachgerecht ist.

2. Allgemeine Aspekte des Kapitaldeckungsverfahrens für Beamtenpensionen

2.1. Mögliche Vorteile des Kapitaldeckungsverfahrens aus einzelwirtschaftlicher Sicht

Aus einer einzelwirtschaftlichen⁴ Perspektive kann ein Kapitaldeckungsverfahren - bei geeigneten Rahmenbedingungen - im Vergleich zu einem umlagefinanzierten System folgende Vorteile bieten:

- Transparenz und periodenbezogene Zurechnung der Personalkosten,
- Mögliche Reduktion der Finanzierungskosten für die Versorgungsausgaben.

Eine Erhöhung der Transparenz und der Periodenbezogenheit ergibt sich dadurch, dass zukünftige Ausgaben für die Altersversorgung der Beamten unmittelbar bei den laufenden Personalkosten berücksichtigt werden. Beamte erbringen während ihrer aktiven Dienstzeit bestimmte (hoheitliche) Dienstleistungen für die Allgemeinheit (Ausbildung der Kinder/Jugendlichen, Schutz- und Gefahrenabwehr, u.a.). Insofern ist es aus wirtschaftlicher Sicht grundsätzlich sachgerecht, dass die aktuellen Nutznießer dieser Dienstleistungen (aus laufenden Steuermitteln) auch die aktuellen Kosten für die Erstellung der Dienstleistungen tragen. Dabei umfassen die jeweiligen Personalkosten eines Jahres neben gezahlten Besoldungsbezügen auch die Kosten für die in diesem Jahr erworbenen Versorgungsansprüche. Dies gilt unabhängig davon, dass das Verhältnis des Bürgers zu den vom Beamten erbrachten Dienstleistungen keinesfalls den Charakter eines privatwirtschaftlichen Leistungs- und Gegenleistungsgeschäftes hat, sondern auf speziellen öffentlich-rechtlichen Grundlagen beruht.

Die kapitalgedeckte Vorfinanzierung ermöglicht und erzwingt bei den betroffenen Ressorts eine Vergleichbarkeit mit den Personalkosten für die Angestellten im öffentlichen Dienst. In einigen Bereichen des öffentlichen Dienstes wäre es durchaus möglich, statt Beamte (entsprechend vergütete) Angestellte zur Erbringung der Aufgaben zu beschäftigen.⁵ Für Angestellte ist die periodenbezogene Zurechnung zukünftiger Versorgungsleistungen gegeben, da das Land, anders als bei den Beamten, monatlich Arbeitgeberbeiträge an die Kranken-, Pflege-

⁴ Zu einer Diskussion der Vor- und Nachteile von Kapitaldeckungs- versus Umlageverfahren aus makroökonomischer Sicht vgl. Heubeck/Rürup (2000), Börsch-Supan et al. (2003) oder Feldstein et al. (2000).

⁵ Dies ist jedoch auch mit den bekannten Nachteilen verbunden: Angestellte haben das Streikrecht, Angestellte verlieren bei Abwanderung in den privaten Sektor nicht ihre betriebliche Altersversorgung, aufgrund der grundsätzlichen Kündigungsmöglichkeit müsste ein Risikozuschlag bezahlt werden, u.a.

und die gesetzliche Rentenversicherung sowie an die Zusatzversorgungskassen (zur Finanzierung einer betrieblichen Altersversorgung) zahlt.⁶

Durch die periodenbezogene Zurechnung der gesamten Personalkosten und Vorfinanzierung der Versorgungsausgaben kann auch eine Entlastung zukünftiger Haushalte erfolgen, da es eine Verschiebung von Teilen der aktuellen Personalkosten (hier der Versorgungsausgaben) auf zukünftige Haushalte erschwert. Dies ist vor allem dann relevant, wenn aufgrund des demographischen Wandels die Lebenserwartung der Versorgungsempfänger steigt und aufgrund sinkender Geburtenziffern eine steigende Anzahl von Versorgungsempfängern durch eine sinkende Zahl von Steuerzahlern versorgt werden muss. Wie für viele Staaten weltweit ist eine solche Situation auch für das Land Rheinland-Pfalz vorhersehbar.

Die oben genannten möglichen Vorteile eines Kapitaldeckungsverfahrens – Transparenz, periodenbezogene Zurechnung, Steigerung der Haushaltsdisziplin bei den einzelnen Ressorts, Entlastung zukünftiger Haushalte - relativieren sich jedoch, wenn die Beiträge zur Finanzierung der Beamtenpensionen nicht durch laufende Steuermittel, sondern durch zusätzliche Kreditaufnahme finanziert werden.

Ein weiterer Vorteil einer Vorfinanzierung zukünftiger Versorgungsausgaben durch Bildung eines Kapitalstocks besteht darin, dass durch die Erträge der im Finanzierungsfonds gehaltenen Vermögenswerte die durch das Land zu leistenden Versorgungsausgaben im Vergleich zum Umlageverfahren reduziert werden können. Dies basiert auf der Annahme, dass an den nationalen und internationalen Kapitalmärkten angelegtes Pensionsvermögen höhere Erträge⁷ erwirtschaften kann, als die durch das umlagefinanzierte System implizierte Rendite. Die zusätzlichen Kapitalmarkterträge könnten dann zur Reduzierung der Pensionslasten verwendet werden (etwa indem die Zuführungssätze reduziert werden).⁸ Je höher die Rentabilität der vom Finanzierungsfonds gehaltenen Vermögenswerte, desto geringer die notwendigen Zuführungen aus Haushaltsmitteln und desto günstiger die Finanzierung der Versorgungsausgaben für das Land. In einer Situation in der die Zuführungen in den Finanzierungsfonds aus Krediten finanziert werden, ergibt sich eine Haushaltsentlastung erst dann, wenn die Rendite der vom Finanzierungsfonds gehaltenen Vermögenswerte größer ist als der Kreditzins für die aufgenommenen Schulden.

⁶ Darüber hinaus sind Beiträge für die Arbeitslosenversicherung durch das Land zu leisten.

⁷ Dabei resultieren je nach gewählter Anlageform (Zinstitel, Aktien, Immobilien, Beteiligungen) die Erträge aus Zinsen, Dividenden, Mieten und Wertsteigerungen.

⁸ Vgl. u.a. Börsch-Supan et al. 2003; Feldstein/Ranguelova/Samwick 2001.

Während höhere Kapitalmarkterträge durchaus die Chance bieten, die Kosten der Pensionslasten zu reduzieren, gehen mit ihnen auch steigende Risiken einher. Eine der fundamentalen Erkenntnisse der finanzwirtschaftlichen Theorie ist, dass auf den Kapitalmärkten höhere erwartete Renditen stets mit höheren Risiken verbunden sind. Da es sich bei der Beamtenversorgung um eine reine Leistungszusage (Defined Benefit) handelt, ist das Land alleiniger Träger und Nutznießer des Kapitalmarktrisikos. Das Kapitalmarktrisiko konkretisiert sich im Rahmen eines solchen Pensionsplans wiederum als Kostenrisiko, d.h. ungünstige Renditeentwicklungen führen dazu, dass die Zuführungssätze in den Finanzierungsfonds erhöht werden müssen. Es ist daher von entscheidender Bedeutung, die aus einer entsprechenden Anlagestrategie resultierenden Chancen und Risiken mit Bezug auf die Kostenwirkungen sorgfältig darzustellen.

2.2. Grundprinzipien der Vermögensanlage von Altersversorgungseinrichtungen

Da die im Finanzierungsfonds enthaltenen Gelder zur Unterlegung einer Leistungszusage (Defined Benefit) dienen und die an die Bruttogehälter gekoppelten Zuführungen nach versicherungsmathematischen Grundsätzen regelmäßig neu berechnet werden, kann aus ökonomischer Sicht der Finanzierungsfonds mit einem „Pensionsfonds“ verglichen werden.⁹ Derartige Pensionsfonds sind als Einrichtung für die zweckgebundene Anlage von Vermögenswerten zur Unterlegung von Verpflichtungen aus der betrieblichen Altersversorgung in der Privatwirtschaft weltweit stark verbreitet. Zunehmend werden Pensionsfonds auch im öffentlichen Sektor eingesetzt. Als Beispiel sei hier der Pensionsfonds der Europäischen Zentralbank genannt. So heißt es im EZB-Monatsbericht (04/2006, S. 84):

„(...); dort werden die Mittel aus dem Altersvorsorgeplan der EZB angelegt. Ende 2005 belief sich der Pensionsfonds auf 161 Millionen €, wobei die EZB und ihre Mitarbeiter über das Jahr hinweg Beiträge in Höhe von insgesamt rund 20 Millionen € leisteten. Das Vermögen des EZB-Pensionsfonds ist zwar unmittelbares Eigentum der EZB, ist aber für den Altersvorsorgeplan zweckgebunden; die erwirtschafteten Erträge aus den Portfolioanlagen verbleiben im Fonds“.

Das Management der Vermögensanlagen eines Pensionsfonds ist mittlerweile hochprofessionalisiert¹⁰ und wird üblicherweise im Rahmen eines strukturierten Investmentprozesses in drei Phasen unterteilt:

1. Strategische Asset-Allokation und Asset-Liability-Management
2. Taktische Asset Allokation
3. Titelauswahl

⁹ Der Begriff Pensionsfonds ist hier im weiteren Sinne zu verstehen und nicht nur im engeren Sinne des Pensionsfonds gemäß §§ 112ff VAG.

¹⁰ Vgl. hierzu etwa Muralidhar (2001) oder Blake (2006).

Bei der *Strategischen Asset Allokation* wird die langfristig (insbesondere konjunkturübergreifend) angestrebte Aufteilung der Mittel auf die Hauptanlageklassen wie Aktien, Zinstitel oder Immobilien festgelegt. Die Ableitung der Strategischen Asset Allokation erfolgt auf der Basis von langfristig erwarteten Renditen, der Risikobereitschaft des Investors, den Korrelationen zwischen Anlageklassen sowie zu beachtenden Restriktionen. Die Strategische Asset Allokation wird in der Regel durch ein sogenanntes Benchmark- oder Normalportfolio repräsentiert, meist in Form von marktbreiten Indizes. Eine Weiterentwicklung ist das *Asset-Liability-Management*, welches die wechselseitige Abstimmung der Kapitalanlagen (Assets) und der Verpflichtungen (Liabilities) eines Pensionsfonds beinhaltet. Im kurzfristigen aktiven Portfoliomanagement wird gezielt von der strategischen Benchmark abgewichen, um dadurch eine höhere Rendite zu erzielen. Dabei werden bei der *Taktischen Asset Allokation* die Assetklassen selbst im Vergleich zur Benchmark über- bzw. untergewichtet. Die *Titelselektion* bezieht sich auf die Auswahl einzelner Aktien bzw. Anleihen mit dem Ziel, von vorübergehenden Fehlbewertungen zu profitieren.

Viele Studien belegen, dass die Strategische Asset Allokation bzw. das Asset-Liability-Management die wichtigste Komponente für den Gesamterfolg der Vermögensanlagen eines Pensionsfonds darstellt und damit die wichtigste Aufgabe für ein erfolgreiches Vermögensanlagenmanagement darstellt.¹¹ Üblicherweise werden hierzu in regelmäßigen Abständen ausführliche Asset-Liability-Studien durchgeführt, um die grundsätzliche Angemessenheit der Vermögensanlagepolitik eines Pensionsfonds sachlich zu untermauern.

Weiterhin werden üblicherweise allgemeine Anlagerichtlinien definiert, die von dem Pensionsfonds zu beachten sind, und in denen die grundsätzlichen Anlageziele dokumentiert werden. Auch wenn die konkrete Formulierung nicht einheitlich ist, sind die Grundsätze der Rentabilität und Sicherheit immer wieder zu finden. Der *Grundsatz der Rentabilität* verlangt, dass die Vermögensanlagen unter Berücksichtigung des damit verbundenen Risikos einen marktüblichen, nachhaltigen Ertrag in Form von Zinsen, Dividenden, Mieten oder Wertsteigerungen erwarten lassen. Beim *Grundsatz der Sicherheit* geht man im Kontext von Pensionsfonds von einem relativen Risikobegriff aus. Es geht also nicht darum das absolute Verlustrisiko im Sinne einer nominalen Kapitalerhaltung für jeden einzelnen Titel zu vermeiden. Vielmehr geht es darum, das Risiko, mit den gesamten Vermögenswerten die gesamten Verbindlichkei-

¹¹ Vgl. hierzu die empirischen Untersuchungen von Brinson et al. (1986) und Brinson et al. (1991), welche zeigen, dass bis zu 90% der Renditevariabilität eines Portfolios auf die Strategische Asset Allokation zurückgehen.

ten des Pensionsfonds nicht decken zu können, zu kontrollieren. So heißt es etwa in den Allgemeinen Anlagerichtlinien der EZB (siehe EZB-Monatsbericht 04/2006, S. 87):

„Im Hinblick auf den Pensionsfonds der EZB besteht das Anlageziel darin, den Vermögenswert des Fonds zu maximieren und die Risiken, dass die Verbindlichkeiten aus dem Pensionsplan das Fondsvermögen übersteigen, zu minimieren. Das Pensionsfondsportfolio wird derzeit vollständig von einem von der EZB ausgewählten externen Finanzdienstleister verwaltet.“

Konkretisiert wird der Sicherheitsaspekt weiterhin durch das *Gebot der Risikodiversifikation* in Form einer ausgewogenen *Mischung* und *Streuung*. Mischung bedeutet, dass die Vermögenswerte sich nicht auf eine Anlageklasse konzentrieren, sondern über mehrere Anlageklassen wie Aktien, Zinstitel, Immobilien u.a. verteilt sind. Damit verfolgt man das Ziel die unvermeidlich vorkommenden anlagetypischen Risiken (Zinsänderung-/Ausfallrisiken bei Darlehen, Mietzyklen bei Immobilien, Kursvolatilitäten bei Aktien, u.a.) zu limitieren und einen Risikoausgleich über die Anlagearten zu gewährleisten. Streuung bedeutet, dass die Vermögenswerte innerhalb der Anlageklassen nicht bei einem oder wenigen Schuldnern konzentriert sind, wodurch Klumpenrisiken vermieden werden. Selbst ein aktuell erstklassiger Schuldner beinhaltet angesichts vielfältiger Unwägbarkeiten in der Zukunft ein Ausfallrisiko.

Der Grundsatz der Risikodiversifikation im Sinne der Mischung und Streuung ist auch in verschiedenen Gesetzen für die Vermögensanlage von speziellen Altersvorsorgeeinrichtungen kodifiziert: Zu nennen sind hier etwa Vorschriften zur Vermögensanlage von Pensionsfonds gemäß § 115 VAG oder die Vorschriften für die Vermögensanlage von Pensionskassen und Lebensversicherungsunternehmen gemäß § 54 VAG. In den Anlagevorschriften für Altersvorsorgesondervermögen gemäß § 88 Investmentgesetz wird der Grundsatz der Mischung sogar mit expliziten Mindest- und Höchstgrenzen für die Anlageklassen Aktien, Zinstitel und Immobilien konkretisiert. Schließlich heißt im Monatsberichten der Europäischen Zentralbank (4/2006, S. 89) hinsichtlich der Rahmenbedingungen zur Verwaltung ihres Pensionsfonds:

„Die Mittel des Pensionsfonds sind in Anleihen, Aktien und Geldmarktinstrumenten angelegt.“

3. Rahmenbedingungen der Altersversorgung der Beamten in Rheinland-Pfalz

In diesem Abschnitt sollen die wesentlichen Rahmenbedingungen der Beamtenversorgung in Rheinland-Pfalz dargestellt und mit Blick auf die oben genannten allgemeinen Rahmenbedingungen für ein Kapitaldeckungsverfahren diskutiert werden.

Populationsstruktur: Mit einem Anteil von rund 2/3 sind die Beamten die stärkste Gruppe der rund 94.000 aktiven Landesbediensteten. Das Land Rheinland-Pfalz hat damit, wie viele andere Bundesländer auch, in der Vergangenheit relativ stark davon Gebrauch gemacht, öffentliche Dienstleistungen durch die Einstellung von Beamten zu erstellen. Wie für die Bundesbeamten und die Beamten der übrigen Bundesländer besteht die zukünftige Altersversorgung der rund 62.000 aktiven Beamten (davon 1/3 in Teilzeit) in Rheinland-Pfalz in Form einer Leistungszusage (englisch Defined Benefit). Für jedes erbrachte Dienstjahr erwirbt der Beamte eine Anwartschaft in Höhe von derzeit 1,79375% (max. 75% bzw. 71,75%) seiner letzten ruhegehaltsfähigen Einkünfte. Das regelmäßige Pensionsalter liegt bei 65 Jahren (Vollzugsbeamte früher), wobei Vorruhestandsregelungen mit entsprechenden Abschlägen ab dem 63sten Lebensjahr möglich sind. Systematisch kann die Beamtenversorgung der ersten und zweiten Schicht der Altersvorsorge zugeordnet werden, d.h. sie stellt eine Art Kombination aus Basissicherung und betrieblicher Alterssicherung dar.

Die per 2008 rund 22.000 im Finanzierungsfonds berücksichtigten Beamten konzentrieren sich aufgrund der Ausgestaltung des Fonds in der Altersgruppe der 35- bis 45jährigen. Es ist daher davon auszugehen, dass erst ab dem Jahre 2030 verstärkt Ruhestandsleistungen durch den Finanzierungsfonds zu erbringen sind. Das bedeutet, dass bis zu diesem Zeitpunkt die Zuführungen in Finanzierungsfonds die Entnahmen aus dem Finanzierungsfonds übersteigen werden und sich dieser damit in einer Kapitalaufbauphase befinden wird. So wurden im Jahre 2008 ca. 300 Mio. EUR dem Finanzierungsfonds zugeführt und nur 2 Mio. Euro entnommen. Der Vermögensstand zum 31. Dezember 2009 betrug 1.900 Mio. EUR¹².

Organisationsstruktur des Finanzierungsfonds: Der Finanzierungsfonds ist eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts (§ 1 des Landesgesetzes). Diese untersteht der Fach- und Rechtsaufsicht des Ministeriums der Finanzen (§ 6 Abs. 2 des Landesgesetzes). Faktisch ist der Finanzierungsfonds hinsichtlich der personellen und sachlichen Ausstattung bei der Oberfinanzdirektion Koblenz (also im Geschäftsbereich des Finanzministeriums) angesiedelt. Die Geschäftsführung des Fonds liegt im Nebenamt beim dortigen Leiter der Zentralen Besoldungs- und Versorgungsstelle (§ 4 des Landesgesetzes). Es ist somit zu schließen, dass die sachliche und personelle Infrastruktur nicht mit einem in der Privatwirtschaft oder in anderen Bereichen des öffentlichen Sektors (etwa EZB) üblichen professionellen Portfolio- und Risikomanagement korrespondiert. Dies würde es notwendig machen, dass die Gelder des Finan-

¹² Haushaltsbilanz 2009 des Ministeriums der Finanzen

zierungsfonds – immerhin schon 1,9 Mrd. EUR - von speziell ausgebildeten und erfahrenen Personen verwaltet werden, die sich hauptsächlich auf die Vermögensanlage unter Rendite-/Risikogesichtspunkten konzentrieren und dabei auch über gewisse Unabhängigkeit verfügen.

Kalkulation von Zuführungen: Gemäß dem versicherungsmathematischen Gutachten betragen die Zuführungssätze für die Altersversorgungsleistungen rund 30% der Bruttomonatsbezüge. Werden die Beihilfeleistungen hinzugerechnet liegt der Satz bei rund 35%.¹³ Analog zur Prämienkalkulation in der privaten Lebensversicherung oder der Beitragskalkulation von Pensionsfonds in der betrieblichen Altersversorgung wird der Zuführungsbetrag auf dem individuellen versicherungstechnischen Äquivalenz-Prinzip berechnet. Das bedeutet, dass der für jeden Beamten berechnete aktuarielle Barwert der laufenden Beitragszahlungen in den Finanzierungsfonds dem aktuariellen Barwert der zukünftig aus dem Finanzierungsfonds entnommenen Versorgungsleistungen entspricht.

Neben verschiedenen im Rahmen eines versicherungsmathematischen Gutachtens üblichen biometrischen Annahmen (Sterbe-, Invaliditäts-, Verheiratungs-, Fluktuations- und Pensionierungswahrscheinlichkeiten, Alter, Geschlecht), dem Umfang der Versorgungsleistungen gemäß dem Versorgungsgesetz sowie Annahmen über Besoldungstrends, beruhen die Zuführungssätze auf einem unterstellten Diskontierungszins für zukünftige Zahlungen in Höhe von nominal 4,5% p.a.

Die Wahl des Rechnungszinssatzes ist von großer Bedeutung und eng mit der gewählten Kapitalanlagestrategie verbunden. So wird dadurch eine gewisse Sollrendite festgelegt, die durch die Vermögensanlagen des Finanzierungsfonds zu erzielen ist. Erwirtschaftet der Finanzierungsfonds langfristig eine Rendite in Höhe des Rechnungszinses (von 4,5% p.a.) ist gewährleistet, dass die Einzahlungen in den Fonds und die darauf erzielten Erträge ausreichen, um die Auszahlungen aus dem Fonds zu decken. Aus einer eher kurzfristigen Sicht ergibt sich die folgende Bedeutung: Erwirtschaftet der Finanzierungsfonds den Rechnungszins, dann ist gewährleistet, dass in jedem Jahr der aktuarielle Barwert der Pensionsverpflichtungen dem (mit dem Rechnungssatz ermittelten) Barwert der Vermögensanlagen entspricht. Mithin beträgt der jährliche Deckungsgrad (auch Funding Ratio genannt) 100%. Der Deckungsgrad spielt

¹³ Die Zuführungen werden nach den fünf Fallgruppen Lehrer, Vollzug, höherer Dienst, mittlerer Dienst, einfacher Dienst differenziert.

eine wichtige Rolle, wenn der Pensionsfonds sich einem regelmäßigen Solvenzttest unterziehen muss.¹⁴

Im Jahre 2006 wurde aufgrund zurückgehender Kapitalmarktrenditen der Rechnungszins von 6% auf 4,5% p.a. gesenkt. Dies hatte zur Folge, dass die Zuführungssätze und damit die laufenden Versorgungsausgaben drastisch um rund 30% erhöht werden mussten. Im versicherungsmathematischen Gutachten heißt es hierzu:

„Generell erhält man durch die neuen Berechnungen eine Anhebung der Vomhundertsätze für alle fünf Beamtengruppen. Wesentlicher Grund hierfür ist die Absenkung des Rechnungszinnes von 6,0% p.a. in dem Gutachten von 2001 auf 4,5% p.a. in diesem Gutachten.“

Es ist damit festzuhalten, dass das Land Rheinland-Pfalz im Rahmen der aktuellen Vermögensanlagestrategie für den Finanzierungsfonds durchaus erheblichen Kostenrisiken aufgrund sich ändernder Kapitalmarktrenditen ausgesetzt ist.

Vermögensanlagen: Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die im Finanzierungsfonds enthaltenen Vermögenswerte im Zeitraum 2002 bis 2008. Eine vorab durchgeführte Asset-Liability-Studie, welche die Angemessenheit dieser Vermögensanlagepolitik sachlich begründet, ist uns nicht bekannt.

¹⁴ Für die konkrete Ausgestaltung von derartigen Solvenztests gibt es mehrere Möglichkeiten: Kernfragen sind dabei in welchem Umfang und für welchen Zeitraum Unterdeckungen toleriert werden und welches die konkreten finanzwirtschaftlichen Konsequenzen von Unterdeckungen sind (etwa sofortige zusätzliche Ausgleichzahlungen in den Pensionsfonds bis der Zieldeckungsgrad wieder hergestellt ist, oder Erhöhung der regulären Zahlungen zur Amortisation des Unterdeckung, u.a.).

Tabelle 1: Vermögensanlagen im Finanzierungsfonds des Landes Rheinland-Pfalz (in Mio. Euro)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2008 in %
Barvermögen	0,8	0,5	0,4	3,2	2,3	13,9	8,2	0,5%
LandesSV	199,5	82,2	13,6	24,7	274,1	227,4	555,1	36,8%
Forderungen Wohnungsbau- vermögen		240,0	457,0	24,9				0,0%
Forderungen an KG-1 (Zerobond-Darlehen I)				432,5	431,8	431,8	431,8	28,6%
Wertpapierleihe (Forderungen des Wohnungsbauvermögens)				159,6	155,8	54,1	-	0,0%
Sonstige Forderungen (Land)				8,0				0,0%
Schuldscheindarlehen an KG-1						180,0	145,0	9,6%
Forderungen an KG-1 (Zerobond-Darlehen II)						370,3	370,3	24,5%
Rechnerische Abgrenzungsposten						-1,8	-1,8	-0,1%
Summe	200,3	322,7	471,0	652,9	864,0	1.167,4	1.508,5	100,0%

Datenquelle: Finanzierungsfonds Rheinland-Pfalz.

Es wird deutlich, dass der Finanzierungsfonds fast ausschließlich in durch das Land direkt emittierte oder durch das Land verbürgte Zinsanlagen investiert. Inwiefern die erworbenen Vermögenswerte dem Grundsatz der Rentabilität entsprechen, ist nicht Gegenstand dieser Studie und kann an dieser Stelle nicht abschließend beurteilt werden.¹⁵ Allerdings bedeutet dies, dass die Vermögensanlagen des Finanzierungsfonds keine Mischung über mehrere Anlageklassen hinweg beinhalten, sondern in einer Anlageklasse (Landesanleihen) konzentriert waren. Bemerkenswert ist dabei die im Jahre 2005 erfolgte Umschichtung von „Forderungen aus Wohnungsbauvermögen“ in „Forderungen an die KG-1 (Zerobond-Darlehen I)“.¹⁶ Die Position bei diesem Schuldner wurde im Jahre 2007 durch ein Schuldscheindarlehen sowie ein weiteres Darlehen (Zerobond-Darlehen II) weiter aufgestockt. Insgesamt sind im Jahre 2008 über 60% der Vermögensanlagen bei diesem Schuldner konzentriert. Auch vor dem Hintergrund, dass das Land diese Forderungen verbürgt, ist dies mit dem Grundsatz der Risikodiversifikation durch Streuung nicht vereinbar.

Schließlich fällt bei der Betrachtung der Vermögenswerte bei den Positionen Zerobond-Darlehen 1 und 2 auf, dass diese im Zeitablauf keinen Wertschwankungen unterliegen. Bei

¹⁵ Hierbei wäre zu prüfen, ob die im Erwerbszeitpunkt gewährten Zinssätze der jeweiligen Forderungen marktüblich waren, d.h. mit anderen am Markt erhältliche Forderungen vergleichbaren Risikos korrespondierten.

¹⁶ PLP steht für „profit linked perpetuals“. Diese speziellen Vermögenswerte hatte das Land im Gegenzug für die Bereitstellung des haftenden Kernkapitals von den Banken erhalten. Die PLP's veräußerte das Land in der Folge an die KG-1. Diese Gesellschaft hat sich u.a. durch die Aufnahme eines Schuldscheindarlehens und die Ausgabe von zwei Zerobonds (Darlehen I und II) an den Finanzierungsfonds refinanziert. Das Land hat die Forderungen gegen die KG-1 verbürgt.

einer Bewertung zu Marktwerten müsste jedoch selbst bei konstanten Kapitalmarktzinsen (d.h. konstanter Zinsstrukturkurve) eine Veränderung schon aufgrund des Diskontierungseffekts eintreten. Eine entsprechende Rückfrage beim Landesrechnungshof hat ergeben, dass die Zerobonds (mit Fälligkeit im Jahre 2046) zu Rückzahlungsbeträgen, also nicht diskontiert, ausgewiesen werden. Der tatsächliche Markt-/Zeitwert der Vermögenswerte liegt daher deutlich unter dem oben ausgewiesenen Wert. Eine solche Bewertungspraxis, bei der die Vermögenswerte einer Altersversorgungseinrichtung systematisch höher als der Marktwert ausgewiesen werden, ist mit den Rechnungslegungsstandards zur Bilanzierung von Vermögenswerten (HGB oder IAS), die etwa von Pensionsfonds in der Privatwirtschaft anzuwenden sind, nicht vereinbar.

Zwischenfazit 1: Zusammenfassend ist folgendes festzuhalten:

- Die Vermögensanlagestrategie des Finanzierungsfonds wird dem Grundsatz der Risikodiversifikation nicht gerecht. Zum einen wird das Gebot der Mischung, d.h. der Diversifikation über mehrere Anlageklassen hinweg, nicht befolgt. Weiterhin sind die Vermögensanlagen des Finanzierungsfonds wenig gestreut, d.h. sind nicht ausreichend über mehrere Schuldner hinweg diversifiziert. Vielmehr sind aus wirtschaftlicher Sicht¹⁷ die Vermögensanlagen bei einem Schuldner – dem Land selbst – konzentriert.

Zwar überprüft das Land in regelmäßigen Abständen durch ein versicherungsmathematisches Gutachten die Angemessenheit der Zuführungssätze in den Finanzierungsfonds. Allerdings wird eine regelmäßige Asset-Liability-Studie hinsichtlich der Angemessenheit der gewählten Vermögensanlagepolitik mit Blick auf die Verpflichtungen nicht durchgeführt.

- Die Vermögenswerte des Finanzierungsfonds werden nicht zu Zeitwerten, sondern zu Rückzahlungsbeträgen ausgewiesen. Dies ist mit den üblichen Rechnungslegungsstandards, wie sie etwa Pensionsfonds in der Privatwirtschaft einhalten müssen, nicht vereinbar. Insbesondere bei den Zerobonds mit Restlaufzeiten von über 35 Jahren liegt der Marktwert deutlich unterhalb des ausgewiesenen Rücknahmewertes.

¹⁷ Dies gilt unabhängig davon, dass aus rechtlicher Sicht bei den Zerobonds und der Schuldverschreibung Schuldnerin die KG-1 ist, denn das Land ist letztendlicher Bürge.

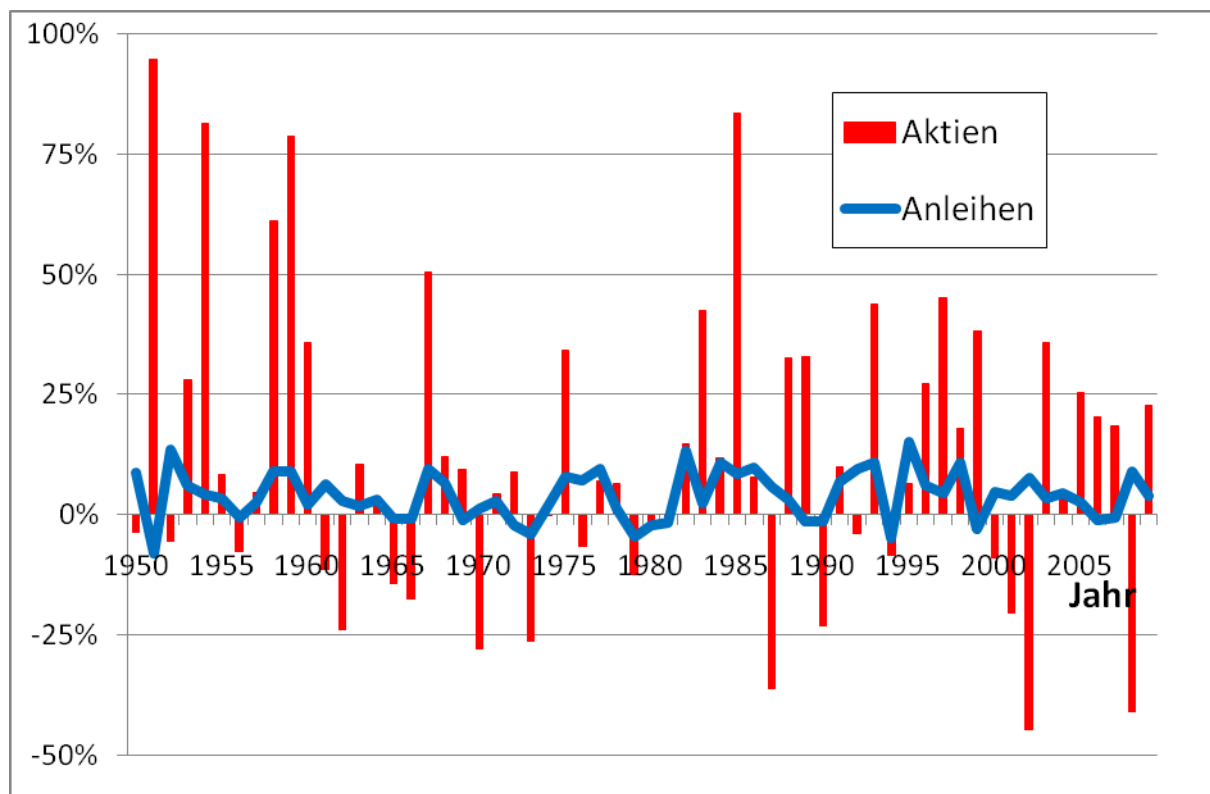
- Schließlich ist festzuhalten, dass, trotz der betont konservativen Investition der Mittel des Finanzierungsfonds in Landesanleihen, das Land einem durchaus erheblichen Kapitalanlagerisiko ausgesetzt ist und sich dieses durch die Erhöhung der Zuführungssätze in den Finanzierungsfonds im Jahre 2006 bereits realisiert hat.¹⁸

¹⁸ Dieses Kostenrisiko resultiert aus Änderungen der Zinsstrukturkurve. Es ließe sich nur durch ein perfektes Matching der Fristigkeiten der im Finanzierungsfonds gehaltenen Anleihen mit den Fristigkeiten der zu deckenden Versorgungszusagen eliminieren. In praxi ist eine solche perfekte Zinsimmunisierung aufgrund der langen Laufzeiten der Verpflichtungen (30 Jahre und mehr) und der geringen Verfügbarkeit von Anleihen mit langer Restlaufzeit am europäischen Kapitalmarkt jedoch schwer realisierbar.

4. Grundsätzliche Aspekte zu Rendite- und Risiko verschiedener Anlageformen

In diesem Abschnitt sollen für die wesentlichen Anlageklassen die damit verbundenen Renditechancen und Renditerisiken aufgezeigt werden. Da die Anlage der Mittel in einen Pensionsfonds meist über sehr langfristige Anlagehorizonte von 30, 40 oder sogar 50 Jahren erfolgt, soll ein besonderes Augenmerk auf sogenannte zeitliche Diversifikationsaspekte gelegt werden. Darüber hinaus sollen die Risikodiversifikationseffekte aufgezeigt werden, die sich durch eine Mischung über mehrere Anlageklassen erreichen lassen. Die nachfolgende Grafik verdeutlicht über einen Zeitraum von 60 Jahren die historische Renditeentwicklung (nach Inflation) einer Anlage in ein Portfolio aus deutschen Standardaktien und Staatsanleihen (repräsentiert jeweils durch den DAX und den REXP).¹⁹

Abbildung 1: Jährliche inflationsbereinigte Renditen für Deutsche Aktien (DAX) und Staatsanleihen (REXP) 1950– 2009



Quelle: Eigene Darstellung.

¹⁹ Datenquelle: <http://www.wiwi.hu-berlin.de/Professuren/bwl/bb/aktien/DatenReihen/>. Zeitreihen des Instituts für Bank-, Börsen- und Versicherungswesen, Humboldt-Universität zu Berlin (Prof. R. Stehle).

Aus der Abbildung wird deutlich, dass Aktien in der deutschen Nachkriegsgeschichte meist eine deutlich höhere Rendite aufwiesen als Staatsanleihen. Renditen von mehr als 25% pro Jahr nach Inflation sind keine Seltenheit (18 von 60 Jahren) und in fünf Fällen wurden sogar Jahresrenditen von über 50% erzielt. Im Gegensatz dazu gelang es Anlagen in Staatsanleihen kaum eine Jahresrendite von mehr als zehn Prozent zu erzielen. Die hohen Ertragschancen von Aktien werden jedoch mit einer gleichsam erheblich höheren Volatilität erkaufte. Die mittlere reale Rendite für Aktien betrug 12,2% p.a. und für Anleihen rund 4% p.a. Die Renditestandardabweichung für das Aktienportfolio lag bei 30% p.a. und für das Portfolio aus Staatsanleihen bei 5,1% p.a. In der Vergangenheit wurde daher den Besitzern dieses Aktienportfolios gegenüber einem Investment in Staatsanleihen eine Risikoprämie von rund 8% vergütet, um die damit verbundene deutlich höhere kurzfristige Volatilität zu tragen. In 22 von 60 Jahren (37 Prozent) zeigten Aktien eine zum Teil deutlich negative Rendite nach Inflation. So verloren im Zuge der Finanzkrise des Jahres 2008 deutsche Aktien -41%; der höchste Jahresverlust ergab sich im Zuge des Platzens der Technologie-Blase im Jahre 2002 mit einem Wert von -44,6%. Der Mittelwert über alle 22 Verlustjahre der deutschen Nachkriegsgeschichte liegt bei -15,8%, d.h. wenn ein Verlustfall eingetreten ist, hat ein Anleger in deutsche Aktien im Schnitt rund ein Sechstel verloren. Ein Portfolio aus deutschen Staatsanleihen wies dagegen nur in 16 von 60 Jahren eine negative Rendite auf, wobei der durchschnittliche Verlust im Verlustfalle bei nur -1,8% lag.

Rendite- und Risikoprofile langfristiger Anlagezeiträume: Ex-post-Betrachtung

Es stellt sich nunmehr die Frage, welche Effekte sich ergeben, wenn die Renditen von Aktien und Anleihen über langfristige Anlagezeiträume betrachtet werden. Gerade für Pensionsfonds sind Anlageperioden mehr als 20 Jahren eher die Regel als die Ausnahme. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch die Frage, ob sogenannte zeitliche Diversifikationseffekte existieren. Dahinter steckt die intuitive Idee, dass sich die kurzfristig hohen Renditevolatilitäten und die damit verbundenen Verlustrisiken von Aktienanlagen bei längeren Anlageperioden im Zeitablauf ausgleichen: Stark negative Renditen in einem Jahr werden durch stark positive Renditen in anderen Jahren kompensiert. Die Vereinnahmung der Risikoprämie könnte mit einem zunehmenden Anlagehorizont daher immer sicherer werden.

In der nachfolgenden Abbildung sind die Bandbreiten der historischen Anlageergebnisse ausgedrückt als (kumulierte) Rendite nach Inflation eines Einmalinvestments in deutsche Aktien und Staatsanleihen für unterschiedliche (zeitlich überlappende) Investitionsperioden der Länge 1, 2, ..., 30 Jahren über den Zeitraum 1950 – 2009 dargestellt. Zur Illustration ein Beispiel:

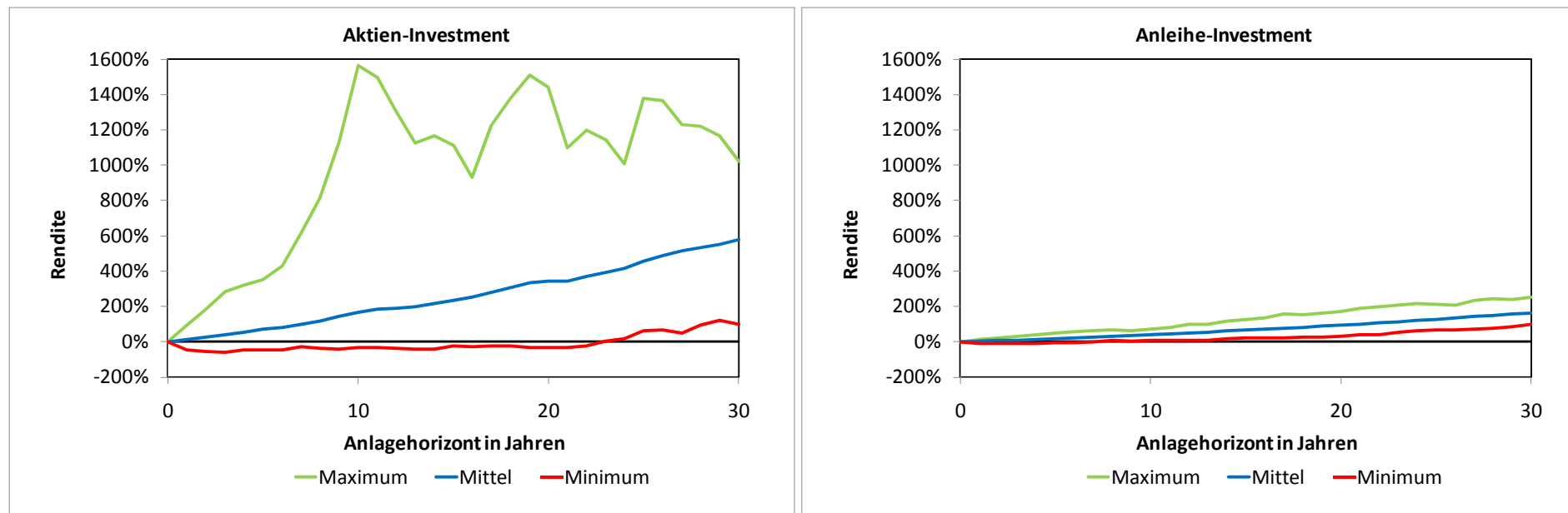
Der erste 25-jährige Anlagezeitraum beginnt im Jahre 1950 und endet im Jahre 1974 (Wertzuwachs rund 800%), der zweite (dritte) umfasst den Zeitraum von 1951 bis 1975 (1952 bis 1976) und der letzte startet 1985 und endet 2009 (Wertzuwachs rund 400%).²⁰

Bei einer Investition in deutsche Aktien (Anleihen) wurde über einen Zeitraum von 25 Jahren im Mittel ein Vermögenszuwachs von 456% (128%) erreicht. Im schlechtesten Fall lag der Wertzuwachs für Aktien bei rund 60% wogegen Staatsanleihen im Worst-Case einen realen Vermögenszuwachs von +68% verzeichneten. Bemerkenswert an dieser Stelle ist, dass der für Aktien schlechteste 25jährige Anlagezeitraum in den Jahren 1960 bis 1984 lag, einem Zeitraum relativ hoher Inflationsraten und Umlaufrenditen an den Märkten für Zinstitel. Der Zeitraum von 1984 bis 2008 mit seinen drei desaströsen Aktienjahren 1987 (-36%), 2002 (-45%) und 2008 (-41%) führte zu einem insgesamt positiven Wertzuwachs von rund 450%.

Gleichzeitig wird aus diesen Graphiken das große Chancenpotential einer Aktienanlage gerade für langfristige Anlagezeiträume deutlich. Im besten Fall wuchs das Aktienportfolios nach 25 Jahren um 1378% (Zeitraum 1975 bis 1999), während dasjenige aus Staatsanleihen im besten Fall nur einen Vermögenszuwachs von 210% erreichte (Zeitraum 1982 bis 2006). Schließlich ist aus der Darstellung auch zu erkennen, dass das Ablaufergebnis von Aktienanlagen eine mit dem Anlagehorizont tendenziell zunehmende Schwankungsbreite aufweist, welche im Vergleich zu der stabilen Wertentwicklung von Zinsanlagen deutlich höher ausfällt. Ein zeitlicher Diversifikationseffekt, der eine Abnahme der Volatilität der möglichen Ablaufergebnisse mit zunehmendem Anlagehorizont bewirkt, ist damit aus den Daten nicht beobachtbar.

²⁰ Für jeden der 36 aus dieser Vorgehensweise resultierenden 25jährigen Anlagezeiträume wurde das Endvermögen V_{25} (nach Inflation) bestimmt und mit dem Anfangskapital V_0 in Beziehung gesetzt. Die kumulierte Rendite ergibt sich dann gemäß $R_{25} = V_{25}/V_0 - 1$.

Abbildung 2: Schwankungsbreite der historischen kumulierten realen Gesamtrenditen von Deutschen Aktien (DAX) und Staatsanleihen (REXP) für Anlageperioden von 1 bis 30 Jahren.



Anmerkung: Die linke (rechte) Graphik repräsentiert die Schwankungsbreite der kumulierten Rendite nach Inflation eines Einmalinvestments in ein Aktienportfolio (DAX) (Portfolio aus Staatsanleihen (REXP)) für alle überlappenden historischen Investitionsperioden mit der Länge 1, 2, ... 30 Jahren zwischen 1950 und 2009. Es wurden Verwaltungsvergütungen von jeweils 0,5% p.a. angesetzt. Quelle: Eigene Berechnungen.

Rendite- /Risikoprofile über langfristige Anlagezeiträume: Ex-ante-Betrachtung

Die Auswertungen auf der Basis vergangener Wertentwicklungen besitzen zwar den Vorteil, dass nur wenige Modellannahmen getroffen werden und die Auswertungen mittels tatsächlicher Marktpreise erfolgen. Für die Spezifikation von Risikokenngrößen über langfristige Anlagezeiträume ist dies jedoch mit erheblichen Nachteilen verbunden, denn die Auswertungen basieren im Kern nur auf einem, dem realisierten, Preispfad. Eine alternative Möglichkeit zur Ermittlung von Risikokennziffern für langfristige Anlagezeiträume besteht darin, ein geeignetes wahrscheinlichkeitstheoretisches Modell für die mögliche Kursentwicklung eines Investments zu spezifizieren, dessen Parameter aus unabhängigen Beobachtungen zu schätzen und dann die interessierenden Rendite-/Risikoprofile aus dem durch das Verteilungsmodell ermittelten Spektrum der möglichen zukünftigen Wertentwicklungen zu gewinnen. Dabei benutzen wir hinsichtlich der stochastischen Dynamik der zukünftigen Wertentwicklung von Aktien und Anleihen die finanzmathematische Standardspezifikation der geometrischen Brown'schen Bewegung.²¹

Zur Kalibrierung der Modellparameter wurden die oben dargelegten historischen Jahresrenditen (nach Inflation) des DAX und des REXP im Zeitraum 1950-2009 verwendet. Zur Zwecke einer Stabilisierung der Schätzergebnisse wurden für die 30jährigen Anlagezeiträume die Durchschnitte der mittleren Jahresrendite und deren Standardabweichung berechnet. Dies führte zu einer mittleren jährlichen Rendite für Aktien (Anleihen) von rund 10% (4%) bei einer Standardabweichung von 27% (5%) und einer Korrelation von 0,07 zwischen diesen beiden Anlageklassen. In einem weiteren sehr konservativen Szenario für die zukünftige Entwicklung an den Finanzmärkten wurde die mittlere Aktienrendite bei 6% (Volatilität 20%) und die für Anleihen mit 2% (Volatilität 4%) angesetzt. Schließlich wurde eine dritte Parameterkonstellation gewählt - Mittelwert Aktien 9,3% (Volatilität 26%), Mittelwert Anleihen 4,3% (Volatilität 7,3%) und Korrelation 0,17 - welche in einer Studie von Maurer, Mitchell und Rogalla (2009b) verwendet wurde, auf die in Abschnitt 6 näher eingegangen wird.

Nunmehr ist eine geeignete Kennzahl festzulegen, mit der das Rendite-/Risikoprofil von Anlagestrategien gemessen werden kann. Wir verwenden hierzu die auch intuitiv zugängliche Kennziffer der Wahrscheinlichen Mindestrendite (PMR α % - engl. Probable Minimum Return

²¹ Vgl. Albrecht/Maurer (2008): S. 140ff. Inhaltlich bedeutet diese Annahme, dass die Einperioden-Renditen der betrachteten Anlageformen zeitlich unabhängig und identisch logarithmisch normalverteilt sind. Während für Tages- oder Wochenrenditen diese Annahmen empirisch nicht selten verletzt sind, sind sie für die hier betrachteten Jahresrenditen statistisch nur schwer zu verwerfen. In diesem Zusammenhang ist drauf hinzuweisen, dass die logarithmische Normalverteilung (im Gegensatz zur Normalverteilung) keine symmetrische Verteilung ist.

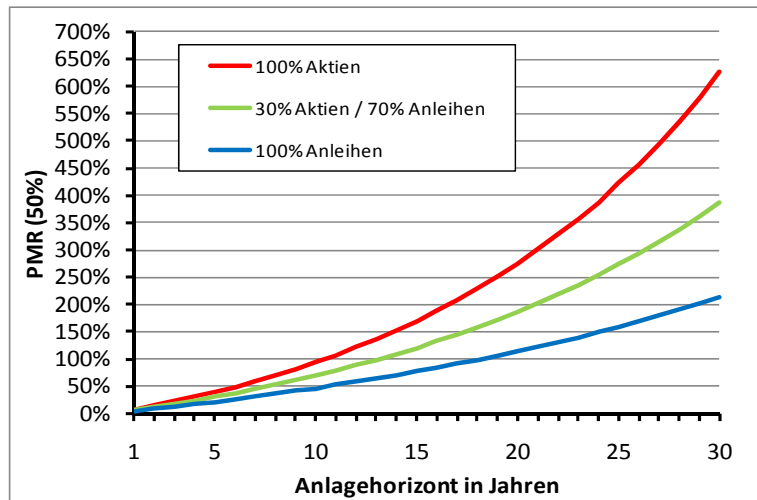
PMR α %). Diese kennzeichnet die diejenige Gesamtrendite, die in α % der Fälle mindestens erreicht wird. Die nachfolgende Abbildung stellt für ausgewählte Anlagestrategien die wahrscheinlichen Mindestrenditen (nach Inflation) über Anlageperioden von 1 bis 30 Jahren zu den Konfidenzniveaus 50%, 75% und 95% dar. Betrachtet werden drei Portfolios: 100% Aktien, 100% Staatsanleihen und Mischportfolio aus 30% Aktien / 70% Anleihen. Die numerischen Werte zu den Abbildungen sind in Anhang 1 enthalten.

Zunächst zeigt sich, dass eine erhebliche Aussicht besteht, mit Aktien eine im Vergleich zu Anleihen deutlich höhere Wertentwicklung zu erzielen. So zeigt der PMR50%, dass Aktienanleger über einen Anlagezeitraum von 20 Jahren mit einer Wahrscheinlichkeit von 50% einen Wertzuwachs von mindestens 274,78% erzielen können. Für Anlagen in Staatsanleihen fällt dieser Wert mit 114% rund 60 Prozent geringer aus. Bei einem Anlagezeitraum von 30 Jahren rentieren Aktien im Mittel fast dreimal besser als Anleihen (PMR50% = 625% vs. 213%).

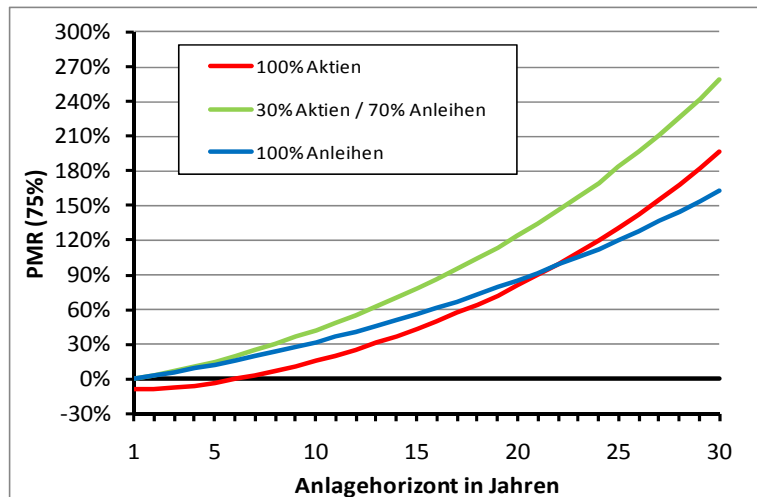
Eine Steigerung des Vertrauensniveaus an die gewünschte Mindestrendite offenbart jedoch die langfristigen Risiken von Aktienanlagen. So wird bei einer Aktienanlage über einen Zeitraum von 10 Jahren mit einer Wahrscheinlichkeit von 75% eine Mindestrendite von nur PMR75% = 15,5% erzielt. Für Anleihen liegt dieser Wert deutlich höher bei 31,8%. Steigert man das Vertrauensniveau auf 95% wird das Worst-Case-Risiko von Aktien für langfristige Anlagehorizonte deutlich. Bei einem Anlagezeitraum von einem Jahr ergibt sich ein PMR95% = -28,2%, d.h. mit einer Wahrscheinlichkeit von 5% verlieren Aktien rund 30% an Wert. Für Anleihen ist dieser Wert mit -4,1% viel geringer. Beim 10-jährigen Anlagezeitraum über, nimmt das Verlustpotential für Aktien gegenüber dem 1-jährigen Anlagezeitraum sogar deutlich zu: PMR95% (1 Jahr) = -28,2% versus PMR95% (10 Jahre) = -45%.

Es existiert damit bei diesem hohen Vertrauensniveau von 95% kein zeitlicher Diversifikationseffekt, der automatisch zu einer Reduktion des Worst-Case-Risikos einer Aktienanlage führt. Erst ab einem Anlagezeitraum von 10-Jahren geht das Verlustpotential langsam zurück. Allerdings weist nach 20 Jahren der PMR95%(20 Jahre) = -28,7% einen noch immer deutlich negativen Wert auf, wogegen Anleihen mit einem PMR95%(20 Jahre) = 72,9% auch bei sehr ungünstigen Kursentwicklung eine positive Gesamtrendite aufweisen.

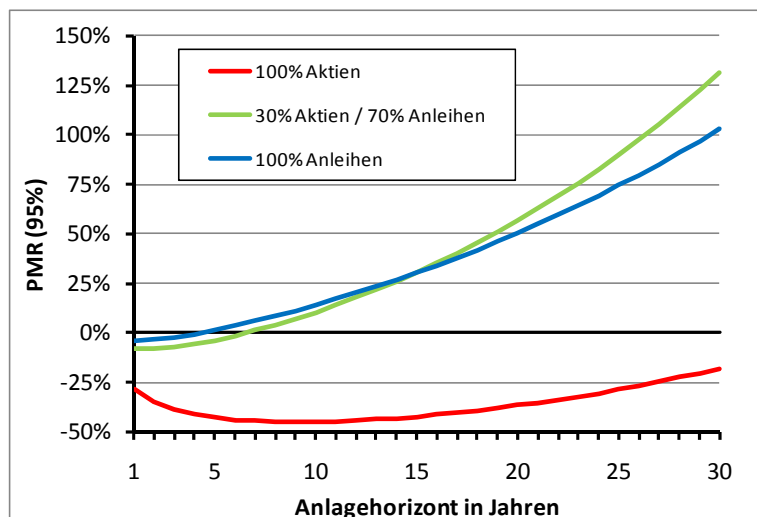
Abbildung 3: Wahrscheinliche Mindestrendite (PMR) im Zeitablauf für alternative Konfidenzniveaus und Anlagestrategien



Mindestrendite zum
Konfidenzniveau **50%**



Mindestrendite zum
Konfidenzniveau **75%**



Mindestrendite zum
Konfidenzniveau **95%**

Anmerkung: Die Jahresrenditen nach Inflation für Aktien (Anleihen) werden angenommen als zeitlich unabhängig und identisch logarithmisch-normalverteilt mit Erwartungswert 10% (4%), Standardabweichung 27% (5%) und Korrelation von 0,07. Quelle: Eigene Berechnungen.

Eine Betrachtung des Mischportfolios aus 30% Aktien und 70% Anleihen verdeutlicht die positiven Effekte einer Risikodiversifikation über mehrere Anlageklassen hinweg. Bei einem Vertrauensniveau von 75% liefert das Mischportfolio Werte für die wahrscheinliche Mindestrendite, welche über nahezu alle Anlagehorizonte höher sind als für Aktien und Anleihen. Bei einem Anlagehorizont von 10 Jahren resultiert für das Mischportfolio eine $PMR_{75\%} = 42,2\%$, für ein reines Anleiheportfolio $PMR_{75\%} = 32,1\%$ und für ein reines Aktienportfolio $PMR_{75\%} = 15,6\%$. Auch bei einer Erhöhung des Vertrauensniveaus auf 95% weist das Mischportfolio für Anlagezeiträume ab 15 Jahren eine höhere Sicherheit auf als ein reines Anleiheportfolio.

Zwischenfazit 2: Zusammenfassend lässt zu folgendes konstatieren:

- Anlagen in diversifizierte Aktienportfolios sind aufgrund der mit langfristigen Investmenthorizonten verbundenen hohen Ertragsmöglichkeiten ein wichtiger Bestandteil eines wohlstrukturierten Portfolios für die Altersversorgung. Auch wenn gewisse zeitliche Risikoausgleichseffekte existieren, sind auch bei langfristigen Investmenthorizonten reine Aktienanlagen jedoch nicht frei von Worst-Case-Risiken.
- Investitionen in Staatsanleihen zeigen im Vergleich zu reinen Aktienanlagen eine deutlich stabilere Wertentwicklung auf. Allerdings wird diese zeitliche Stabilität von Zinsanlagen durch den völligen Verzicht auf die langfristig hohen Ertragschancen der Aktienmärkte (mitunter teuer) erkaufte.
- Ausschließlich in Staatsanleihen investierte Portfolios sind über die längere Frist aus Rentabilitäts Gesichtspunkten nicht weniger riskant als geeignet strukturierte Mischportfolios, die über mehrere Anlageklassen diversifiziert sind.
- Mischportfolios aus Aktien, Anleihen und alternativen Anlageklassen ermöglichen es, die langfristig hohen Ertragschancen der Aktienmärkte zumindest partiell zu wahren und gleichzeitig Risikodiversifikationseffekte zwischen den Anlageklassen und über die Zeit optimal zu nutzen.

5. Mögliche Optimale Gestaltung der Vermögensanlagen für die Beamtenversorgung durch ein Asset-Liability-Modell

Wie bereits diskutiert, ist eine zentrale Aufgabe für das Management eines Pensionsfonds die Abstimmung der Interdependenzen zwischen der Wertentwicklung des Vermögens und der Verbindlichkeiten des Fonds unter Verwendung eines Asset-Liability-Modells. Auf der Grundlage eines solchen Modells untersuchen Maurer, Mitchell und Rogalla in einer Serie von Aufsätzen optimale Finanzierungs- und Anlagestrategien für einen (fiktiven) Pensionsfonds für die aktiven Beamten des Landes Hessen. Das Grundkonzept dieses Modellfonds lehnt sich an den Finanzierungsfonds des Landes Rheinland-Pfalz an. Hinsichtlich Struktur des Personalbestands (Alter, Geschlecht, Besoldungsgruppen)²², Besoldung und Versorgungsniveau der Beamten sind die Bundesländer Hessen und Rheinland-Pfalz durchaus vergleichbar. Auch wenn Unterschiede im Detail bestehen²³, lassen sich die für Hessen gewonnenen Erkenntnisse durchaus auf das Land Rheinland-Pfalz übertragen.

Maurer, Mitchell und Rogalla (2008 und 2009a) zielen darauf ab, die für diesen Pensionsfonds optimale, im Zeitablauf fixe Aufteilung des Fondsvermögens auf die Anlageklassen Aktien, Renten und Immobilien zu bestimmen, durch die die Worst-Case-Kosten²⁴ des Planes minimiert werden. Dabei wird zunächst auf Grundlage einer deterministischen aktuariellen Bewertung der Barwert der in den kommenden 50 Jahren akkumulierten Versorgungszusagen als (implizite) Verbindlichkeit des Landes bestimmt. Darauf aufbauend wird ein über alle Laufbahn- und Tätigkeitsgruppen gleicher, im Zeitablauf konstanter Beitragssatz (in Prozent der Besoldung) ermittelt, mit dem ein zur vollständigen Finanzierung der zukünftig erdienten Versorgungsansprüche ausreichendes Fondsvermögen aufgebaut werden kann, sofern die auf

²² Die Populationsstruktur der aktiven Beamten in Rheinland-Pfalz ist mit anderen Bundesländern vergleichbar. Lehrer sind mit einem Anteil von 50% die stärkste Berufsgruppe, gefolgt von Polizisten mit einem Anteil von etwa 15%. Die meisten Beamten haben ein Studium an einer Hochschule absolviert: der einfache und mittlere Dienst macht zusammen nur 15%, der gehobene und höhere Dienst 85% der Laufbahngruppen aus. Aufgrund der erheblichen Neueinstellungen in den 70er Jahren ergibt sich eine insgesamt unausgewogene Altersstruktur mit einem deutlichen Übergewicht in der Altersgruppe der 50- bis 60jährigen. Das Durchschnittsalter beträgt etwa 45 Jahren und der Frauenanteil liegt bei etwa 47%. Das mittlere Pensionierungsalter beträgt rund 63 Jahre und ist tendenziell steigend. Den aktiven Beamten stehen rund 25.000 Ruhestandsbeamte und 9.000 Hinterbliebene gegenüber.

²³ So wurden in den Studien von Maurer/Mitchell/Rogalla keine Beihilfeleistungen berücksichtigt, es lagen keine Informationen über die Beamten aus der B und R-Besoldung vor, das Ruhestandsalter wurde mit 67 angesetzt. Darüber hinaus nehmen Maurer/Mitchell/Rogalla an, dass alle zukünftig neu erdienten Versorgungsansprüche über den Fonds abgedeckt werden, d.h. auch die der bereits vor Einführung des Fonds berufenen Beamten.

²⁴ Das Maß für die Worst-Case-Kosten ist der sogenannte (Conditional) Value at Risk (CVaR) zum 5%-Niveau. Diese Kennziffer ist mit dem in Abschnitt 5 verwendeten Probable Minimum Return (PMR) vergleichbar und gibt an, mit welchen Gesamtkosten (reguläre Zuführungen, Sonderzahlungen) im Erwartungswert zu rechnen ist, sollte die Kostenrealisation zu den 5% höchsten gehören. Ausgaben für Beihilfe wurden hierbei nicht berücksichtigt.

das Fondsvermögen erzielte Rendite identisch mit dem zugrundegelegten, im Zeitablauf konstanten aktuariellen Rechnungszins ist. Dies entspricht einer Konstellation, bei der die Verpflichtungen aus den Pensionszusagen perfekt durch Investitionen in Staatsanleihen entsprechender Fristigkeit immunisiert sind.

Sodann wird für alternative Investitionsstrategien die künftige Entwicklung des Fondsvermögens unter Berücksichtigung der auf dem o.g. Beitragssatz basierenden Zuführungen sowie der durch die zu erbringenden Versorgungsleistungen bedingten Mittelabflüsse im Rahmen einer Monte-Carlo-Simulationsstudie analysiert. Den aus der Kombination von unsicheren Kapitalmarktrenditen und konstantem Beitragssatz resultierenden Schwankungen im Deckungsgrad des Pensionsfonds wird durch einen regelgebundenen Solvenzplan Rechnung getragen. Dieser sieht bei signifikanter Unterschreitung des Zieldeckungsgrades von 100% Sonderzahlungen vor. Bei signifikanter Überschreitung des Zieldeckungsgrades werden die regulären Zuführungen gesenkt und in Einzelfällen sogar Entnahmen aus dem Fonds erlaubt. Nun wird diejenige Investitionsstrategie bestimmt, die, unter Sicherstellung der zugesagten Versorgungsleistungen, den Barwert der im „schlimmsten Fall“ zu erwartenden Gesamtkosten des Plans, d.h. der Summe aller Einzahlungen abzüglich eventueller Entnahmen, minimiert.

Im Basisfall kommen Maurer, Mitchell und Rogalla zu dem Ergebnis, dass die kostenminimale Investitionsstrategie aus circa 20% Aktien, 50% Anleihen und 30% Immobilienanlagen besteht. Das Verfolgen dieser Strategie führt dazu, dass die „Worst-Case“-Kosten nahezu jenen Kosten entsprechen, die bei einer Anlage der Fondsmittel zum (sicheren) Rechnungszins entstehen. Im Mittel können die Kosten dagegen um ca. 25% reduziert werden. Alternative Parametrisierungen führen zu strukturell identischen Resultaten. Hinsichtlich der zeitlichen Verteilung von Zusatzzahlungen und Beitragseinsparungen zeigt sich, dass Zusatzzahlungen allenfalls in den ersten 10 – 15 Jahren zu erwarten sind, im Mittel 1% und auch im „schlimmsten Fall“ nur 20% der regulären Zuführungen betragen. Demgegenüber steht eine signifikante Chance, nach den ersten 10 Jahren deutliche Einsparungen zu realisieren, wenn die optimale, mit überschaubaren Kapitalmarktrisiken behaftete Investitionsstrategie anstatt der sicheren Anlage zum Rechnungszins gewählt wird.

Auf diesen Ergebnissen aufbauend, erweitern Maurer, Mitchell und Rogalla (2009b) die Fragestellung um den Aspekt der Stabilität der Höhe der Zuführungen im Zeitablauf. Ziel ist es, diejenige Kombination aus anfänglichem Beitragssatz und im Zeitablauf konstanter Auftei-

lung des Fondsvermögens auf die Anlageklassen Aktien und Anleihen zu ermitteln, die zu minimalen Schwankungen des Beitragssatzes bei gleichzeitiger Einhaltung einer Beschränkung der Worst-Case-Plangesamtkosten führt. Das Limit für die Kosten wird dabei auf die bei der Anlage des Fondsvermögens zum (risikofreien) Rechnungszinssatz entstehenden Gesamtkosten, d.h. den aktuariellen Barwert der zukünftigen Versorgungsleistungen, gesetzt. Ebenso wie in der vorangegangenen Studie wird die zukünftige Entwicklung des Vermögens des Pensionsfonds mittels einer stochastischen Monte-Carlo-Simulationsstudie analysiert. Anders als in der ersten Studie werden dabei Abweichungen des Deckungsgrades des Pensionsfonds vom Zielwert (100%) nicht nur dann ausgeglichen, wenn sie eine signifikante Größe erreicht haben. Vielmehr werden Über- bzw. Unterdeckungen sofort berücksichtigt, indem der anfängliche Beitragssatz derart angepasst wird, dass die bestehende Deckungsgradabweichung über einen vorgegebenen Zeitraum abgebaut wird.

Hinsichtlich der optimalen Anlagestrategie kommt diese Studie zu dem Ergebnis, dass abhängig vom Zeitraum, über den Deckungsgradabweichungen amortisiert werden müssen, und von den Annahmen in Bezug auf die Verteilung zukünftiger Kapitalmarktrenditen das Fondsvermögen zu 30%-45% in Aktien und zu 55%-70% in Anleihen investiert werden sollte. In allen Fällen sind dabei die Worst-Case-Kosten beschränkt, während deutliche Kosteneinsparungen erwartet werden können. Beide Analysen kommen daher zu dem Schluss, dass ein moderates und wohldurchdachtes Eingehen von Kapitalmarktrisiken gute Chancen bietet, die aus den Versorgungsversprechen resultierenden Belastungen zu reduzieren, gleichzeitig aber das Kostenrisiko unter Kontrolle bleibt.

Zwischenfazit 3: Es ist damit festzuhalten:

- Die optimale Mischung aus Aktien, Anleihen und alternativen Anlageklassen (etwa Immobilien) für einen Pensionsfonds kann nicht durch die isolierte Betrachtung der Rendite-/Risikoprofile der einzelnen Investitionsalternativen abgeleitet werden. Vielmehr bedarf es einer simultanen Abstimmung der Vermögensanlagestrategie mit der Struktur der zu deckenden Verbindlichkeiten im Rahmen einer Asset-Liability-Studie. Hierbei ist eine regelmäßige Kontrolle des Finanzierungsstatus des Pensionsfonds im Rahmen eines adäquaten regelgebundenen Solvenzplans zu berücksichtigen.
- Im Rahmen neuerer wissenschaftlicher Studien, die anhand der empirischen Verhältnisse für die Beamten des Bundeslands Hessen durchgeführt worden sind, wurde eine optimale Anlagestrategie ermittelt, die aus rund 30% Aktien und 70% Anleihen (sowie alternativer Anlagen) besteht.

- Durch ein Mischportfolio aus Aktien, Anleihen und alternativen Anlageklassen konnten die Worst-Case-Kostenrisiken auf ein akzeptables Niveau begrenzt werden, und gleichzeitig eine erhebliche Chance auf signifikante Kostenreduktionen zur Finanzierung der Beamtenpensionen gewahrt bleiben.
- In den Analysen für das Bundesland Hessen konnte eine ausschließliche Investition der Mittel in Anleihen für keine ökonomisch sinnvolle Parameterkonstellation (toleriertes Risikoniveau, Kapitalmarktanlagen, u.a.) ermittelt werden.

6. Schlussbetrachtung und zusammenfassende Thesen

Es ist grundsätzlich zu begrüßen, dass das Land Rheinland-Pfalz versucht die zukünftigen Verpflichtungen der Beamtenversorgung durch ein (kollektives) Kapitaldeckungsverfahren zu finanzieren. Hierbei baut es einen zweckgebundenen Kapitalstock auf, der von einem Finanzierungsfonds verwaltet wird, der einem Pensionsfonds wirtschaftlich ähnlich ist. Die Zuführungssätze werden nach versicherungsmathematischen Grundsätzen berechnet. Eine solche Vorgehensweise hat gegenüber dem traditionellen (steuerfinanzierten) Umlageverfahren den Vorteil der Kostentransparenz und kann – bei Einhaltung geeigneter Rahmenbedingungen - grundsätzlich Vorsorge für zukünftige Generationen treffen. Gleichzeitig besteht Aussicht die Finanzierungskosten der Beamtenversorgung im Vergleich zu einem Umlageverfahren zu reduzieren, wengleich dies mit Investitionsrisiken verbunden ist. Von zentraler Bedeutung für die Attraktivität eines Kapitaldeckungsverfahrens ist daher die sachgerechte Anlage der Vermögenswerte. Hierzu sind die Grundsätze der Rentabilität und Sicherheit zu beachten.

Es bestehen jedoch u.E. Zweifel, ob die gegenwärtigen Rahmenbedingungen hinsichtlich Finanzierungs- und Investitionspolitik des Finanzierungsfonds die oben genannten möglichen Vorteile eines Kapitaldeckungsverfahrens tatsächlich sachgerecht nutzen.

Das Land Rheinland-Pfalz legt die Mittel des Finanzierungsfonds in Nominalanlagen (Darlehen, Anleihen, Forderungen u.a.) an. Dabei werden fast ausschließlich vom Land selbst emittierte oder verbürgte Anleihen gewählt. Darüber hinaus finanziert das Land die Zuführungen in den Finanzierungsfonds (zumindest teilweise) durch Kreditaufnahme. In der Gesamtbetrachtung ist das Land damit nach wirtschaftlicher Betrachtung gleichzeitig Investor und Schuldner seiner eigenen Anleihen. Ein expliziter Abgleich der Fristigkeiten der Verbindlichkeiten und der Laufzeiten der Anleihen findet nicht statt. Investitionen in Substanzwerte wie Aktien, Immobilien finden nicht statt. Eine solche Vermögensanlagepolitik ist u.E. für einen

langfristig zur Verfügung stehenden Kapitalstock zur Unterlegung der Beamtenversorgung ökonomisch nicht sachgerecht.

Eine solche Vorgehensweise ist in mehrfacher Hinsicht zu kritisieren: Erstens besteht keine Aussicht auf eine Entlastung zukünftiger Haushalte. Es macht wirtschaftlich keinen Unterschied, ob das Land zukünftige Versorgungsausgaben unmittelbar aus dem Haushalt bedient oder Schulden tilgt, welche zur Finanzierung der Versorgungslasten aufgenommen wurden. Eine Entlastung könnte sich nur dann ergeben, wenn die langfristige Rendite der im Finanzierungsfonds enthaltenen Vermögensanlagen größer ist, als die Rendite der hierfür aufgenommenen Schulden. Bei der aktuellen Vermögensanlagepolitik stimmen jedoch Investitions- und Finanzierungsrendite überein. Es ist daher zu erwarten, dass sich auch für zukünftige Generationen eine analoge Haushaltsbelastung wie bei einem Umlageverfahren ergibt, mithin Vorsorge strenggenommen nicht getroffen wird.

Es ist auch zweifelhaft, ob eine solche Vorgehensweise tatsächlich zu einer Erhöhung der Transparenz und der Haushaltsdisziplin bei den einzelnen Ressorts führt. Zukünftige Verpflichtungen werden im Rahmen der Kalkulation der Zuführungssätze zu Barwerten angesetzt, wogegen Vermögenswerte mit sehr langfristigen Fälligkeiten im Finanzierungsfonds zu Rückzahlungswerten ausgewiesen werden. Zuführungen in den Finanzierungsfonds werden als Investitionen und nicht als konsumptive Ausgaben deklariert. Erhebliche Teile der Vermögenswerte des Finanzierungsfonds sind in durchaus komplexen Darlehensstrukturen (KG-1) angelegt.

Aus einer Gesamtbetrachtung ist die aktuelle Struktur zur Finanzierung der Beamtenpensionen in Rheinland-Pfalz aus wirtschaftlicher Sicht daher eher mit einem Umlage- als mit einem Kapitaldeckungsverfahren vergleichbar.

Zusammenfassende Thesen:

- Die Vermögensanlagestrategie des Finanzierungsfonds wird dem Grundsatz der Risikodiversifikation nicht gerecht. Zum einen wird das Gebot der Mischung, d.h. der Diversifikation über mehrere Anlageklassen hinweg, nicht befolgt. Weiterhin sind die Vermögensanlagen des Finanzierungsfonds wenig gestreut, d.h. sind nicht ausreichend über mehrere Schuldner hinweg diversifiziert. Vielmehr sind aus wirtschaftlicher Sicht die Vermögensanlagen bei einem Schuldner – dem Land selbst – konzentriert. Auch wenn die Bonität des Landes Rheinland-Pfalz derzeit außer Frage steht, beinhaltet eine solche Investitionsstrategie aufgrund der vielfältigen Unwägbarkeiten in der Zukunft dennoch ein nicht auszuschließendes Klumpenrisiko. Auch bleibt die Möglichkeit ungenutzt die langfristig hohen Ertragschancen von Sachwertanlagen (Aktien, Immobilien, u.a.) zumindest partiell zu wahren und gleichzeitig Risikoausgleichseffekte zwischen den Anlageklassen und über die Zeit optimal zu nutzen.

- Auch die derzeitige Anlagepolitik einer ausschließlichen Anlage in Nominalanlagen ist für das Land mit Kapitalmarktrisiken verbunden (insbesondere aufgrund von Änderungen des Zinsgefüges), welches sich durch die Erhöhung der Zuführungssätze im Jahre 2006 bereits realisiert hat.

- Zwar überprüft das Land in regelmäßigen Abständen durch ein versicherungsmathematisches Gutachten die Angemessenheit der Zuführungssätze in den Finanzierungsfonds. Allerdings wird eine regelmäßige Asset-Liability-Studie hinsichtlich der Angemessenheit der gewählten Vermögensanlagepolitik mit Blick auf die Verpflichtungen des Finanzierungsfonds nicht durchgeführt.

- Wissenschaftliche Asset-Liability-Studien, die anhand der empirischen Verhältnisse für die Beamten des Bundeslands Hessen durchgeführt worden sind, ermitteln eine optimale Anlagestrategie, die aus rund 30%-45% Substanzwertanlagen (diversifizierte Aktien- und Immobilienportfolios) und rund 50-75% Nominalanlagen (diversifizierte Portfolios aus Staatsanleihen im Euroraum) besteht.

- Sicherheit im Rahmen der Vermögensanlagepolitik eines Pensions-/Finanzierungsfonds zur Kapitalunterlegung von Pensionsverpflichtungen bedeutet nicht, das absolute Verlustrisiko in Bezug auf die nominale Kapitalerhaltung für jeden einzelnen Titel zu vermeiden. Vielmehr geht es darum, die Gefahr, mit den gesamten Vermögenswerten die gesamten Verbindlichkeiten des Pensionsfonds nicht decken zu können, zu limitieren. Vor allem für die in der kapitalgedeckten Altersversorgung relevanten langfristigen Anlagehorizonte kann die geeignete Beimischung von Sachwertanlagen (Aktien, Immobilien) zu Nominalwertanlagen (Anleihen, Darlehen) die Sicherheit erhöhen. In diesem Sinne wäre auch ein Überdenken der Vermögensanlagepolitik des Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz ökonomisch sachgerecht.

- Die aktuelle Ausgestaltung der Finanzierung- und Investitionspolitik – insbesondere die mögliche Finanzierung von Zuführungen durch zusätzliche Kreditaufnahme und gleichzeitige Anlage in Landesanleihen - nutzt die Vorteile eines Kapitaldeckungsverfahrens nicht aus. Vielmehr entspricht eine solche Struktur einem Umlageverfahren im Gewand des Kapitaldeckungsverfahrens.

- Um die Vorteile eines Kapitaldeckungsverfahrens nutzen zu können, insbesondere dem Aspekt der Vorsorge besser gerecht zu werden sollten u.E. folgende Maßnahmen ergriffen werden:
 1. Die Zuführungen in den Finanzierungsfonds sollten nicht mehr als Darlehen qualifiziert werden, sondern als Personalausgaben. Damit wird die Möglichkeit erschwert, die Zuführungen (zumindest indirekt) an den Finanzierungsfonds durch zusätzliche Kredite finanzieren zu können.
 2. Es ist eine Asset-Liability-Studie in regelmäßigen Abständen durchzuführen, mit der die Chancen-/Risiken alternativer Vermögensanlagestrategien unter Berücksichtigung der Verbindlichkeiten aus den Versorgungszusagen überprüft werden.
 3. Die Verwaltung der Vermögenswerte sollte von einer unabhängigen externen Institution mit ausgewiesener Expertise im Management von Pensionsvermögen (etwa die Deutsche Bundesbank oder eine geeignete private Altersversorgungseinrichtung) durchgeführt werden. Insbesondere sollte diese Institution bei der operativen Auswahl der einzelnen Vermögenswerte nicht unmittelbar an Weisungen des Landes gebunden sein. Vielmehr sollten die einzelnen Vermögenswerte - innerhalb durch das Land vorgegebener Rahmenbedingungen für die Anlagepolitik - alleine unter Rendite- und Risikoaspekten ausgewählt werden.

Literaturverzeichnis

Albrecht, P. und R. Maurer (2008). *Investment- und Risikomanagement*, 3.Auflage, Stuttgart: Schaeffer-Poeschel.

Blake, D. (2006). *Pension Finance*. Chichester. Wiley.

Börsch-Supan, A., F. Heiss, A. Ludewig, und J. Winter (2003). Pension Reform, Capital Markets and the Rate of Return, *German Economic Review* 4, 151-181.

Brinson, G.P., L.H. Hood und G.L. Beebower (1986). Determinants of Porfolio Performance. *Financial Analysts Journal*, July/August, S. 39-44.

Brinson, G.P., B.D. Singer und G.L. Beebower (1991). Determinants of Porfolio Performance II: An Update. *Financial Analysts Journal*, May/June, S. 40-48.

EZB (2006). Monatsbericht der Europäischen Zentralbank, April 2006 (http://www.ecb.int/pub/pdf/other/pp75-86_mb200604de.pdf)

Feldstein, M., E. Rangelova, und A. Samwick (2001). The Transition to Investment-Based Social Security When Portfolio Returns and Capital Profitability are Uncertain. In: J.M. Campbell and M. Feldstein, Eds. *Risk Aspects of Investment-Based Social Security Reform*. Chicago. University of Chicago Press, 41-81.

Heubeck, K. und B. Rürup (2000). *Finanzierung der Altersversorgung des öffentlichen Dienstes*. Frankfurt: Peter Lang Verlag.

Maurer, R., O.S. Mitchell und R. Rogalla (2008). The Victory of Hope over Angst? Funding, Asset Allocation, and Risk-Taking in German Public Sector Pension Reform in: D. Broeders, S. Eijffinger, A. Houben (2008): *Frontiers in Pension Finance*, Cheltenham: Edward Elgar, S. 51-79.

Maurer, R., O.S. Mitchell und R. Rogalla (2009a). Reforming German Civil Servant Pensions: Funding Policy, Investment Strategy, and Intertemporal Risk Budgeting in: Olivia S. Mitchell and Gary W. Anderson (2009): *The Future of Public Employee Retirement Systems*, Oxford: Oxford University Press.

Maurer, R., O.S. Mitchell und R. Rogalla (2009b). Managing Contribution and Capital Market Risk in a Funded Public Defined Benefit Plan: Impact of CVaR Cost Constraints. *Insurance: Mathematics and Economics* 45, 25-34.

Minsterium der Finanzen: Pressemitteilung 22.1.2008 „Haushaltsbilanz 2007: Keine Abkehr vom Konsolidierungskurs“ (sowie Anlage Haushaltsbilanz 2007).

Muralidhar, A.S. (2001). *Innovations in Pension Fund Management*. Stanford University Press.

Anhang 1: Probable Minimum Return (PMR) zum Konfidenzniveau 50%, 75%, 90% im Zeitablauf (Basisfall)

Anlagehorizont in Jahren	PMR 50%			PMR 75%			PMR 95%		
	Aktienanteil am Portfolio			Aktienanteil am Portfolio			Aktienanteil am Portfolio		
	100%	30%	0%	100%	30%	0%	100%	30%	0%
1	6,83	5,41	3,88	-9,25	-0,27	0,57	-28,24	-7,90	-4,01
2	14,12	11,11	7,91	-9,39	2,74	3,08	-34,98	-8,20	-3,50
3	21,92	17,12	12,10	-8,09	6,41	5,98	-38,79	-7,30	-2,24
4	30,24	23,46	16,45	-6,02	10,51	9,14	-41,23	-5,76	-0,58
5	39,14	30,13	20,97	-3,39	14,98	12,51	-42,84	-3,78	1,37
6	48,64	37,17	25,66	-0,33	19,78	16,07	-43,91	-1,46	3,54
7	58,79	44,59	30,53	3,13	24,89	19,81	-44,58	1,16	5,90
8	69,63	52,41	35,60	6,93	30,32	23,72	-44,94	4,03	8,44
9	81,22	60,66	40,86	11,08	36,07	27,81	-45,06	7,15	11,13
10	93,59	69,35	46,33	15,57	42,15	32,07	-44,98	10,50	13,97
11	106,81	78,51	52,00	20,39	48,56	36,51	-44,73	14,07	16,95
12	120,94	88,16	57,90	25,55	55,32	41,13	-44,32	17,87	20,08
13	136,02	98,34	64,03	31,07	62,45	45,94	-43,77	21,90	23,36
14	152,14	109,07	70,39	36,94	69,95	50,93	-43,09	26,15	26,77
15	169,36	120,38	77,00	43,20	77,85	56,12	-42,30	30,64	30,33
16	187,76	132,30	83,87	49,84	86,15	61,51	-41,40	35,36	34,03
17	207,41	144,86	91,00	56,89	94,89	67,11	-40,39	40,33	37,89
18	228,40	158,11	98,42	64,36	104,07	72,93	-39,28	45,55	41,89
19	250,82	172,07	106,11	72,29	113,73	78,96	-38,06	51,04	46,05
20	274,78	186,79	114,11	80,69	123,88	85,22	-36,75	56,79	50,36
21	300,38	202,30	122,42	89,58	134,56	91,72	-35,33	62,83	54,84
22	327,72	218,65	131,05	98,99	145,77	98,47	-33,82	69,15	59,48
23	356,93	235,89	140,01	108,96	157,56	105,46	-32,20	75,78	64,29
24	388,13	254,06	149,33	119,50	169,94	112,72	-30,49	82,73	69,28
25	421,46	273,21	159,00	130,66	182,96	120,25	-28,66	90,00	74,45
26	457,07	293,39	169,05	142,46	196,63	128,07	-26,74	97,62	79,81
27	495,12	314,67	179,49	154,95	211,00	136,17	-24,70	105,59	85,36
28	535,76	337,10	190,33	168,15	226,10	144,58	-22,55	113,94	91,10
29	579,17	360,75	201,60	182,12	241,96	153,30	-20,29	122,68	97,06
30	625,55	385,67	213,30	196,89	258,62	162,34	-17,91	131,83	103,22

Anm: Alle PMR-Angaben in Prozent. Die Jahresrenditen nach Inflation für Aktien (Anleihen) werden angenommen als zeitlich unabhängig und identisch logarithmisch-normalverteilt mit Erwartungswert 10% (4%), Standardabweichung 27% (5%) und Korrelation von 0,07. Quelle: Eigene Berechnungen.

Anhang 2: Probable Minimum Return (PMR) in Zeitablauf (Konservatives Szenario)

Anlagehorizont in Jahren	PMR 50%			PMR 75%			PMR 95%		
	Aktienanteil am Portfolio			Aktienanteil am Portfolio			Aktienanteil am Portfolio		
	100%	30%	0%	100%	30%	0%	100%	30%	0%
1	4,16	2,97	1,92	-8,18	-1,39	-0,74	-23,42	-7,34	-4,44
2	8,50	6,03	3,88	-9,23	-0,26	0,07	-29,78	-8,67	-5,17
3	13,01	9,18	5,88	-9,17	1,30	1,14	-33,67	-9,06	-5,31
4	17,72	12,43	7,91	-8,53	3,11	2,35	-36,38	-8,97	-5,15
5	22,62	15,77	9,98	-7,52	5,09	3,67	-38,37	-8,57	-4,78
6	27,72	19,21	12,10	-6,23	7,22	5,07	-39,88	-7,95	-4,28
7	33,04	22,75	14,25	-4,72	9,47	6,53	-41,05	-7,15	-3,67
8	38,57	26,40	16,45	-3,01	11,84	8,06	-41,95	-6,22	-2,97
9	44,34	30,16	18,69	-1,14	14,31	9,64	-42,65	-5,17	-2,19
10	50,35	34,02	20,97	0,89	16,88	11,26	-43,17	-4,01	-1,35
11	56,61	38,01	23,29	3,06	19,55	12,94	-43,55	-2,75	-0,45
12	63,12	42,11	25,66	5,37	22,32	14,66	-43,81	-1,41	0,51
13	69,91	46,33	28,07	7,82	25,19	16,43	-43,96	0,02	1,51
14	76,99	50,68	30,54	10,39	28,15	18,24	-44,02	1,52	2,55
15	84,35	55,16	33,04	13,10	31,21	20,09	-44,00	3,10	3,64
16	92,03	59,77	35,60	15,93	34,37	21,99	-43,90	4,75	4,77
17	100,02	64,51	38,21	18,90	37,63	23,93	-43,74	6,47	5,94
18	108,34	69,40	40,86	21,99	40,99	25,92	-43,51	8,26	7,15
19	117,01	74,44	43,57	25,22	44,45	27,94	-43,23	10,12	8,39
20	126,05	79,62	46,33	28,58	48,01	30,01	-42,89	12,04	9,67
21	135,45	84,96	49,14	32,08	51,69	32,12	-42,50	14,03	10,99
22	145,25	90,46	52,01	35,72	55,47	34,28	-42,06	16,09	12,34
23	155,46	96,12	54,93	39,50	59,36	36,48	-41,58	18,22	13,72
24	166,10	101,94	57,90	43,43	63,36	38,72	-41,05	20,42	15,14
25	177,17	107,94	60,94	47,51	67,48	41,01	-40,47	22,68	16,59
26	188,71	114,12	64,03	51,74	71,72	43,34	-39,86	25,01	18,07
27	200,72	120,49	67,18	56,13	76,09	45,72	-39,20	27,42	19,59
28	213,24	127,04	70,40	60,68	80,57	48,15	-38,50	29,89	21,14
29	226,28	133,79	73,67	65,41	85,19	50,62	-37,76	32,43	22,72
30	239,86	140,73	77,01	70,30	89,93	53,14	-36,98	35,05	24,34

Anm: Alle PMR-Angaben in Prozent. Die Jahresrenditen nach Inflation für Aktien (Anleihen) werden angenommen als zeitlich unabhängig und identisch logarithmisch-normalverteilt mit Erwartungswert 6% (2%), Standardabweichung 20% (4%) und Korrelation von 0,07. Quelle: Eigene Berechnungen.

Anhang 3: Probable Minimum Return (PMR) in Zeitablauf (Szenario aus Maurer/Mitchell/Rogalla 2009)

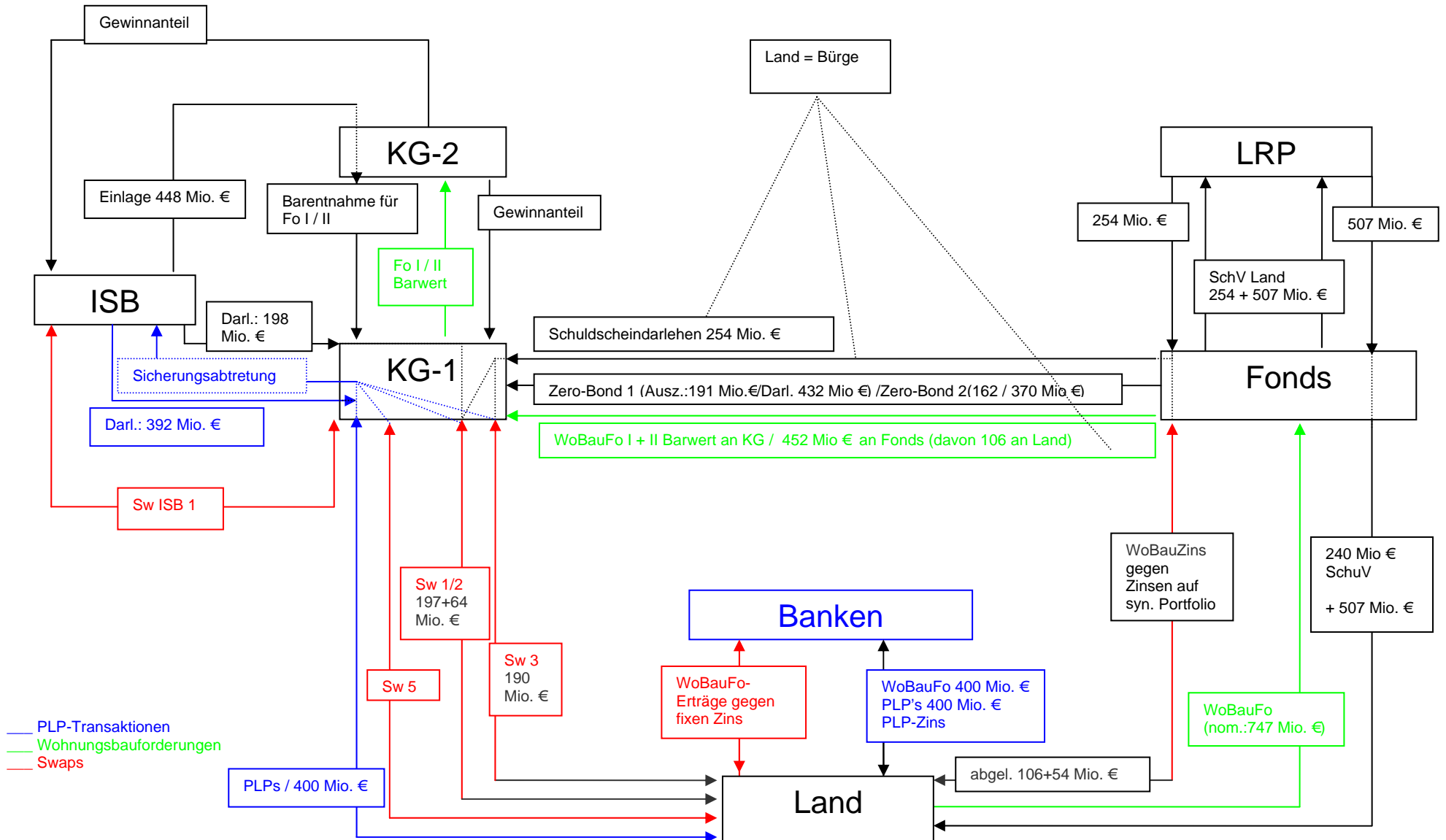
PMR 50%	PMR 75%	PMR 95%
---------	---------	---------

Anlagehorizont in Jahren	Aktienanteil am Portfolio			Aktienanteil am Portfolio			Aktienanteil am Portfolio		
	100%	30%	0%	100%	30%	0%	100%	30%	0%
1	6,79	5,54	4,16	-8,80	-0,83	-0,65	-27,33	-9,32	-7,19
2	14,04	11,39	8,50	-8,77	2,01	1,47	-33,83	-10,13	-7,84
3	21,79	17,57	13,02	-7,34	5,55	4,12	-37,47	-9,61	-7,47
4	30,06	24,09	17,73	-5,15	9,56	7,09	-39,77	-8,40	-6,55
5	38,89	30,96	22,63	-2,41	13,95	10,31	-41,27	-6,73	-5,28
6	48,32	38,22	27,74	0,76	18,68	13,75	-42,22	-4,70	-3,73
7	58,39	45,89	33,06	4,32	23,74	17,39	-42,79	-2,37	-1,97
8	69,15	53,97	38,60	8,24	29,12	21,22	-43,05	0,23	-0,02
9	80,63	62,51	44,37	12,50	34,83	25,25	-43,07	3,07	2,10
10	92,90	71,52	50,38	17,10	40,87	29,47	-42,89	6,13	4,38
11	106,00	81,02	56,64	22,05	47,26	33,88	-42,53	9,42	6,80
12	119,99	91,06	63,17	27,34	54,00	38,48	-42,01	12,93	9,37
13	134,93	101,65	69,96	32,98	61,11	43,29	-41,35	16,66	12,08
14	150,88	112,83	77,04	38,99	68,61	48,30	-40,57	20,61	14,93
15	167,92	124,62	84,41	45,39	76,51	53,51	-39,66	24,78	17,91
16	186,11	137,07	92,09	52,18	84,82	58,95	-38,64	29,18	21,04
17	205,54	150,22	100,09	59,38	93,58	64,60	-37,50	33,82	24,30
18	226,28	164,09	108,42	67,03	102,80	70,49	-36,26	38,70	27,70
19	248,44	178,73	117,10	75,13	112,50	76,62	-34,91	43,83	31,24
20	272,10	194,18	126,14	83,70	122,70	82,99	-33,46	49,21	34,93
21	297,37	210,48	135,56	92,79	133,43	89,61	-31,89	54,86	38,77
22	324,35	227,69	145,37	102,41	144,73	96,50	-30,23	60,80	42,76
23	353,17	245,86	155,59	112,58	156,60	103,67	-28,45	67,01	46,91
24	383,94	265,03	166,23	123,35	169,09	111,12	-26,57	73,53	51,21
25	416,81	285,26	177,32	134,75	182,23	118,86	-24,57	80,37	55,68
26	451,90	306,62	188,87	146,80	196,04	126,91	-22,46	87,53	60,32
27	489,38	329,16	200,90	159,55	210,57	135,27	-20,23	95,02	65,14
28	529,40	352,95	213,43	173,04	225,85	143,96	-17,89	102,88	70,13
29	572,14	378,06	226,48	187,30	241,91	153,00	-15,42	111,10	75,31
30	617,79	404,56	240,08	202,38	258,80	162,39	-12,82	119,71	80,68

Quelle: Eigene Berechnungen. Die Jahresrenditen nach Inflation für Aktien (Anleihen) werden angenommen als zeitlich unabhängig und identisch logarithmisch-normalverteilt mit Erwartungswert 9,3% (4,3%), Standardabweichung 26% (7,3%) und Korrelation von 0,17. Quelle: Eigene Berechnungen.

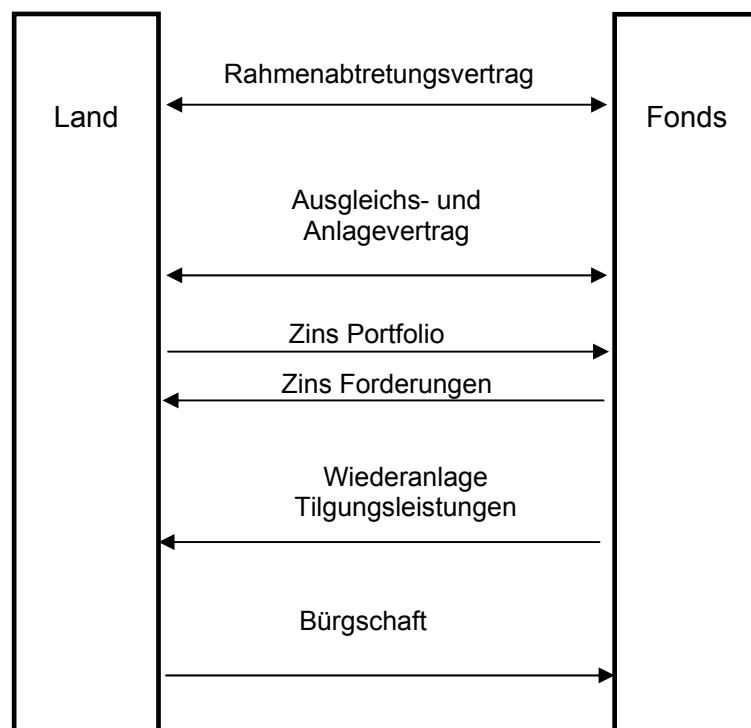
Anlage 2
zu dem Beitrag Nr. 24
- Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz -

Gesamtüberblick über die Transaktionen



**Anlage 3
zu dem Beitrag Nr. 24
- Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz -**

**Chronologische Übersicht
2003**



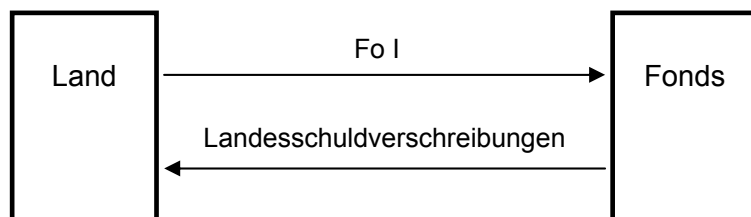
Verträge zwischen Land und Fonds vom 13. Oktober 2003

- *Rahmenvertrag über die Abtretung von Forderungen des Wohnungsbauvermögens:*
 - Das Land verkauft Wohnungsbauforderungen zum valutierenden Nominalwert.
 - Der Fonds zahlt Kaufpreis in Geld, durch Rückübereignung von Landesschuldverschreibungen oder durch eine Kombination von beiden.
- *Ausgleichs- und Anlagevertrag:*
 - Ausgleich zwischen Nominalwert (=Kaufpreis) und Barwert der Forderungen.
Das Land zahlt an den Fonds Zinsen auf ein synthetisches Referenzportfolio („Zins Portfolio“).
Der Fonds zahlt an das Land die Erträge aus den Wohnungsbauforderungen („Zins Forderungen“).
 - Der Fonds legt die Tilgungsleistungen aus den Wohnungsbau-darlehen wieder in Forderungen des Wohnungsbauvermögens an.
 - Das Land bürgt, d.h. es ersetzt dem Fonds ausgefallene Tilgungsleistungen.

Chronologische Übersicht

2003

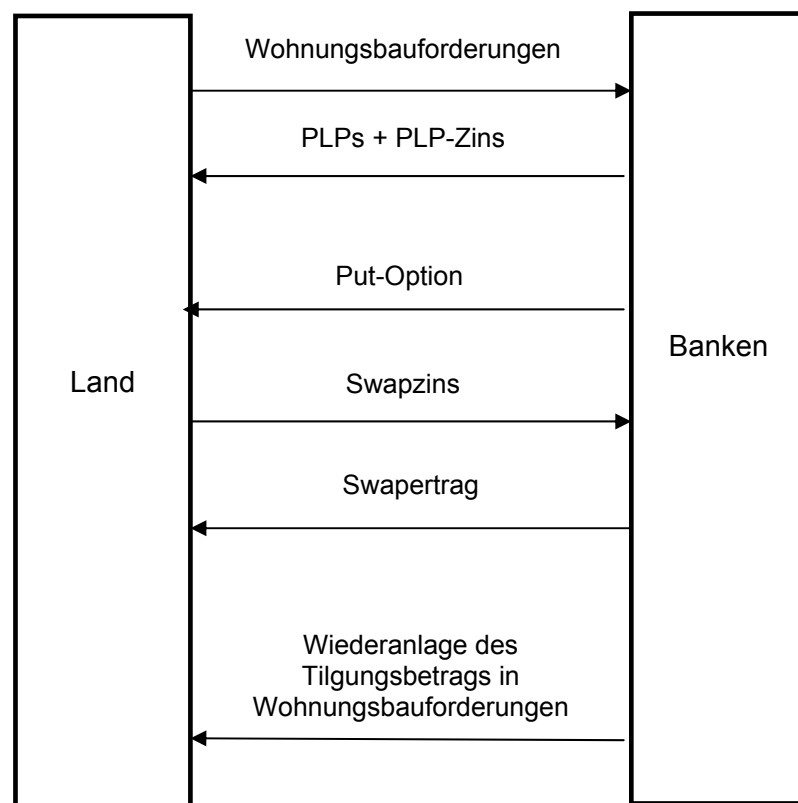
(Fortsetzung)



- *Einzelabtretungsvertrag gem. Angebot des Landes vom 17. November 2003:*
 - Das Land tritt an den Fonds Wohnungsbauforderungen zum Nominalwert von 240 Mio. € ab („Fo I“).
 - Der Fonds gibt als Gegenleistung Landesschuldverschreibungen in entsprechender Höhe an das Land zurück.

Chronologische Übersicht

2004



Verträge zwischen Land und Banken vom 26. April 2004

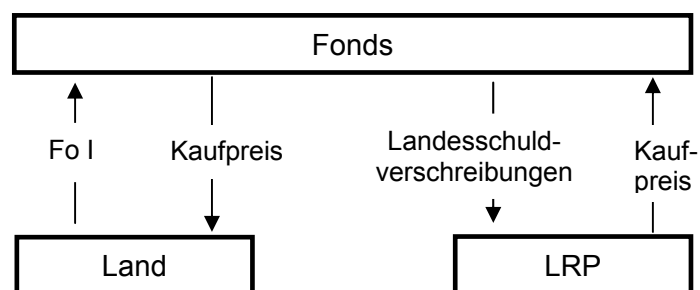
- *Übertragung von Forderungen:*
 - Das Land überträgt Wohnungsbauforderungen mit einem Barwert von 400 Mio. € an Banken.
- *Profit-Linked-Perpetual:*
 - Die Banken gewähren im Gegenzug jeweils ein Profit-Linked-Perpetual (PLP) und zahlen eine auf den jeweiligen Nennbetrag des PLP bezogene Vergütung (PLP-Zins). Die Vergütung ist abhängig von der wirtschaftlichen Situation der jeweiligen Bank. Ein Recht auf Nachzahlung besteht nicht. Der Inhaber des PLP nimmt am Verlust der Bank teil.

Die Laufzeit des Vertrags ist unbestimmt. Eine Kündigung durch den PLP-Inhaber ist ausgeschlossen. Eine ordentliche Kündigung durch die jeweilige Bank ist erstmals zum 31. Dezember 2014 möglich. Im Falle der Kündigung ist der jeweilige Nennbetrag - ggf. gemindert um Verluste - von der Bank an den Inhaber des PLP auszus zahlen.
- *Put-Optionsverträge:*
 - Die jeweilige Bank hat das Recht, im Falle der Kündigung des PLP die Vermögensgegenstände (Wohnungsbauforderungen) auf den Stillhalter zu übertragen. Ist der Stillhalter der Inhaber des PLP, erfolgt die Übertragung anstatt des zu zahlenden Rückzahlungsbetrags und ohne Ausgleich einer Wertdifferenz. Ist der Stillhalter nicht Inhaber des PLP, schuldet er als Gegenleistung für die Übertragung der Vermögensgegenstände einen Betrag in Höhe des Rückzahlungsbetrags des PLP.

Chronologische Übersicht

2004

(Fortsetzung)

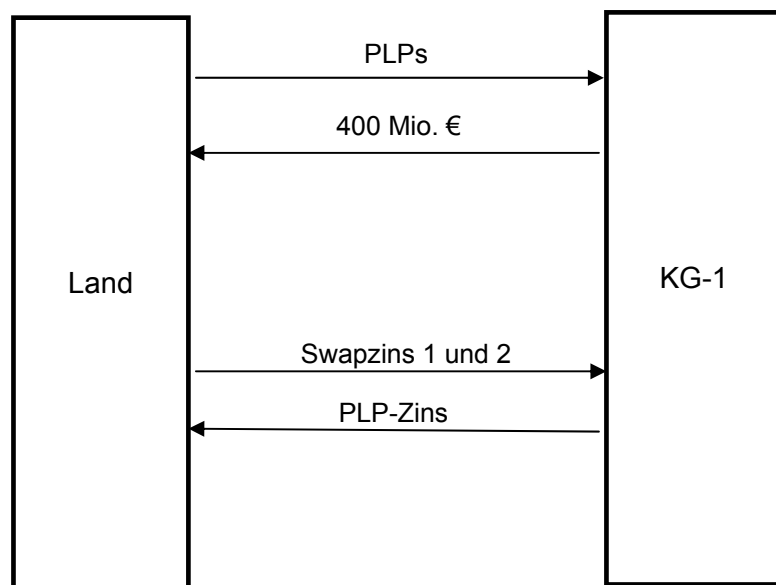


- *Swap-Vereinbarungen:*
 - Das Land zahlt einen Festbetrag auf den ursprünglichen Barwert des PLP-Portfolios („Swapzins“).
 - Die Banken zahlen die laufenden Erträge (Zinsen und Tilgungserträge) aus den Wohnungsbauforderungen („Swapertrag“).
- *Wiederanlageverträge:*
 - Der Tilgungsbetrag aus den Wohnungsbauforderungen wird vorzugsweise durch den Erwerb neuer Wohnungsbauforderungen re-investiert.

Verträge zwischen Fonds und LRP bzw. Land

- *Abtretungserklärung des Fonds vom 22. November 2004:*
 - Der Fonds tritt Landesschuldverschreibungen zum Nominalwert von 217 Mio. € an die LRP ab und erhält von dieser eine Zahlung in entsprechender Höhe.
- *Einzelabtretungsvertrag vom 13. Dezember 2004:*
 - Das Land tritt an den Fonds Wohnungsbauforderungen zum Nominalwert von 217 Mio. € ab („Fo I“) und erhält von diesem eine Zahlung in entsprechender Höhe.

Chronologische Übersicht 2005



Verträge zwischen Land und KG-1 vom 20. April 2005

- *PLP-Verkaufsvertrag:*
 - Das Land überträgt die PLPs an die KG-1 und tritt den jeweiligen PLP-Zins an die KG-1 ab.
 - Die KG-1 zahlt 400 Mio. € an das Land.
- *Rahmenvertrag:*

Rechtliche Ausgestaltung von derivativen OTC-Geschäften; der Vertrag sieht u. a. das Recht beider Vertragsparteien vor, die unter einem Einzelabschluss geschuldeten Zahlungen zum Barwert durch eine Einmalzahlung abzulösen.
- *Einzelabschlüsse:*

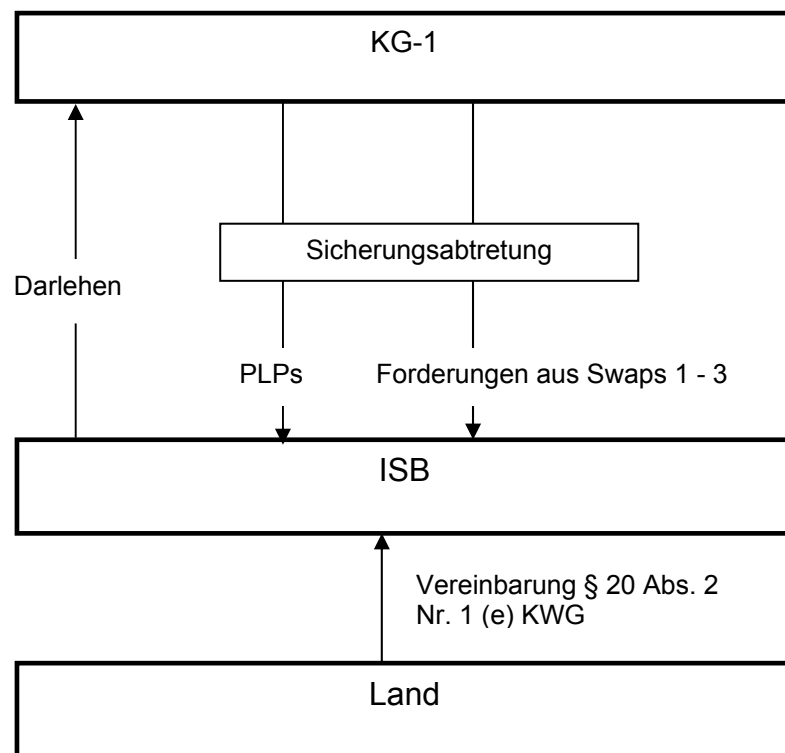
Swaps 1 und 2

 - Das Land zahlt einen variablen Betrag (3-Monats-EURIBOR zzgl. ... Basispunkte auf den Nennwert der PLPs) - „Swapzins 1 und 2“ -.
 - KG-1 zahlt den Ertrag aus den PLPs - „PLP-Zins“ -.

Chronologische Übersicht

2005

(Fortsetzung)

**Verträge zwischen KG-1 und ISB vom 20. April 2005**

- *Schuldscheindarlehen:*
 - Die Investitions- und Strukturbank (ISB) gibt der KG-1 392 Schuldscheindarlehen („Darlehen“) über jeweils 1 Mio. €.
 - Zur Sicherung der Schuldscheindarlehen tritt die KG-1 die PLPs an die ISB ab.
 - Zur Sicherung der Schuldscheindarlehen tritt die KG-1 die Forderungen gegen das Land aus den Swaps 1 und 2 sowie dem noch abzuschließenden Swap 3 ab.

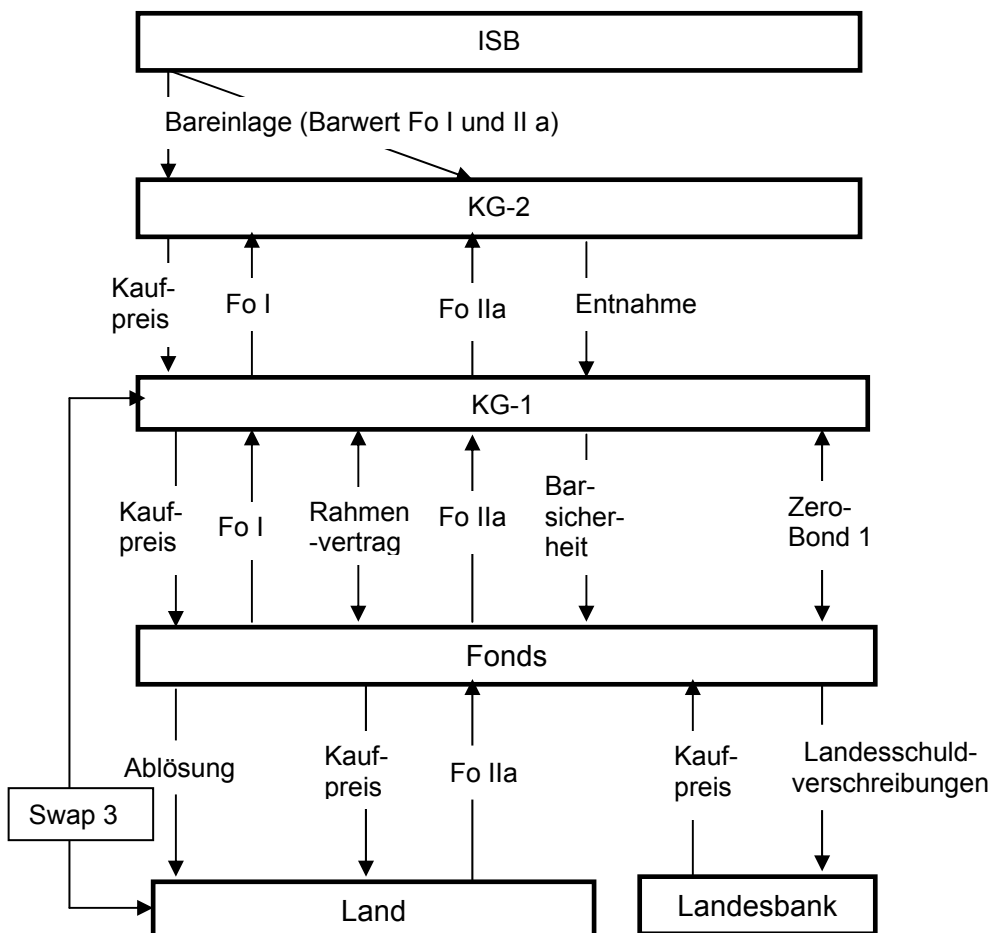
Vereinbarung zwischen Land und ISB gem. § 20 Abs. 2 Nr. 1 (e) KWG vom 20 April 2005

- Das Land verpflichtet sich, bei Verzug der KG-1 mit den unter den Schuldscheindarlehen geschuldeten Leistungen, die Zahlungen unter Swaps 1 bis 3 an die ISB zu leisten.

Chronologische Übersicht

2005

(Fortsetzung)



Verträge vom Oktober / November 2005

- *Einzelabtretungsvertrag gem. Angebot des Landes vom 20. Oktober 2005:*
 - Das Land tritt an den Fonds Wohnungsbauforderungen zum Nominalwert von 160 Mio. € ab (Fo IIa).
 - Der Fonds zahlt als Gegenleistung 160 Mio. € an das Land.
- *Abtretungserklärung des Fonds vom 21. Oktober 2005:*
 - Der Fonds tritt Landesschuldverschreibungen zum Nominalwert von 160 Mio. € an die LRP ab.
 - Er erhält von dieser eine Zahlung in entsprechender Höhe.
- *Forderungs-Abtretungsvertrag zwischen Fonds, Land und KG-1 vom 21./28. Oktober 2005:*
 - Der Fonds tritt die Forderungen I an die KG-1 ab.
 - Die KG-1 zahlt als Kaufpreis 290 Mio. € (ohne Anpassungsbetrag).
 - Der Fonds löst seine Zahlungsverpflichtung aus dem Ausgleichsvertrag bez. der Forderungen I durch eine Einmalzahlung von 106 Mio. € an das Land ab („Ablösung“).
- *Forderungs-Rahmenvertrag zwischen Fonds, Land und KG-1 vom 21./28. Oktober 2005:*
 - Der Fonds tritt Forderungen an die KG-1 für einen bestimmten Zeitraum gemäß Forderungs-Einzelverträgen ab.
 - Die KG-1 leistet eine Barsicherheit an den Fonds.

Chronologische Übersicht

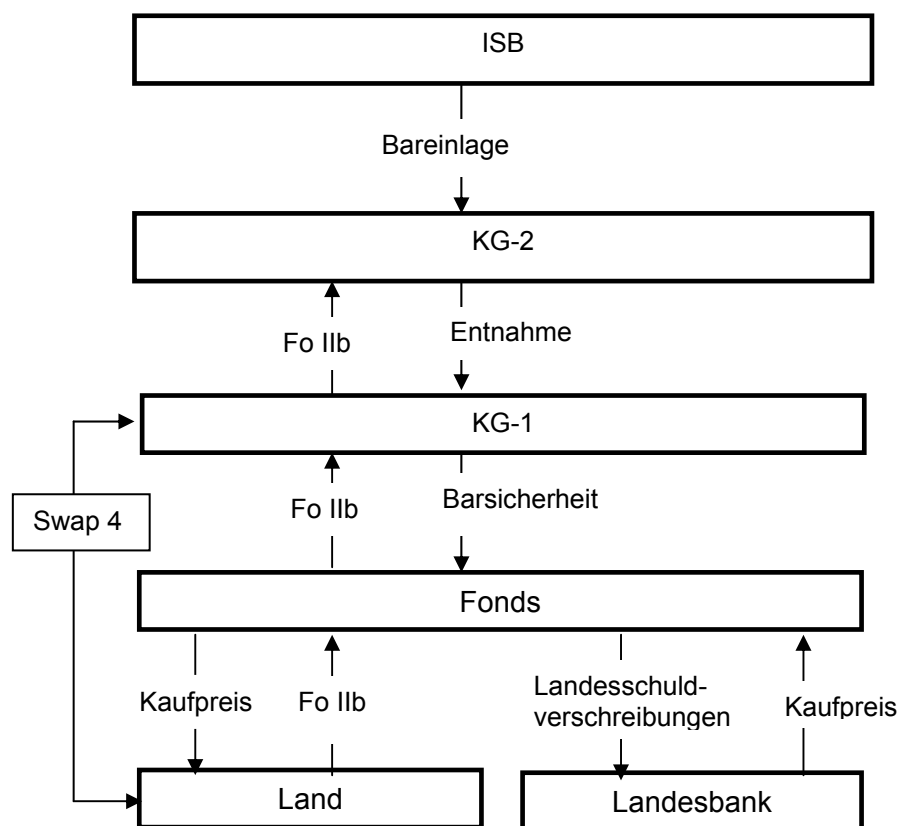
2005

(Fortsetzung)

- *Forderungs-Einzelvertrag zwischen Fonds und KG-1 vom 21./28. Oktober 2005:*
 - Der Fonds überlässt der KG-1 die Fo IIa (Nominalwert 160 Mio. €).
 - KG-1 leistet eine Barsicherheit (105 Mio. €) und ein Entgelt für die Überlassung (0,10 % p. a.) an den Fonds.
- *Zessionsvertrag 1 zwischen Land, KG-1 und KG-2 vom 28. Oktober 2005:*
 - Die KG-1 tritt die Fo I gegen einen Kaufpreis von 290 Mio. € an die KG-2 ab. Sie tritt außerdem die Fo IIa an die KG-2 ab und bringt sie auf dem bei der KG-2 geführten Kontokorrentkonto in Höhe von 105 Mio. € ein.
 - Die KG-1 entnimmt 105 Mio. € von diesem Kontokorrentkonto (Schreiben der KG-1 an die KG-2 vom 28. Oktober 2005). Dieser Betrag war zuvor von der ISB in die KG-2 eingebracht worden.
- *Einzelabschluss (Swap 3) zwischen Land und KG-1 vom 28. Oktober 2005:*
 - Das Land zahlt einen variablen Betrag (3-Monats-EURIBOR zzgl. ... Basispunkte) auf 294 Mio. €.
 - Die KG-1 zahlt 13,34 Mio. € p. a.
- *Vertrag über die Gewährung eines unverzinslichen Schuldschein-darlehens (Zero-Bond 1) vom 28. November 2005 zwischen Fonds und KG-1:*
 - Fonds zahlt an die KG-1 192 Mio. € (Auszahlungsbetrag).
 - Darlehenssumme: 432 Mio. €.

Chronologische Übersicht

2006



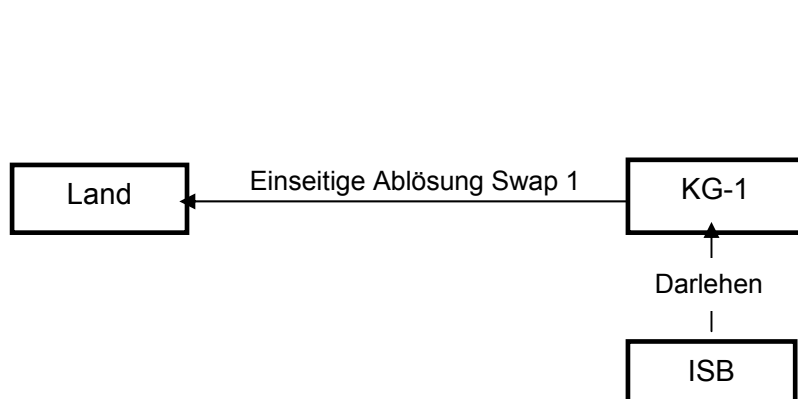
Verträge vom März 2006

- *Abtretungserklärung des Fonds vom 1. März 2006:*
 - Der Fonds tritt Landesschuldverschreibungen zum Nominalwert von 130 Mio. € an die LRP ab und erhält von dieser eine Zahlung in entsprechender Höhe.
- *Einzelabtretungsvertrag gemäß Angebot des Landes vom 22. März 2006:*
 - Das Land tritt an den Fonds Wohnungsbauforderungen zum Nominalwert von 130 Mio. € ab (Fo IIb) und erhält von diesem eine Zahlung in entsprechender Höhe.
- *Forderungs-Einzelvertrag 2 zwischen Fonds und KG-1 vom 22. März 2006:*
 - Der Fonds tritt die Fo IIb (Nominalbetrag lt. Aufstellung 154,9 Mio. €) an die KG-1 ab.
 - Die KG-1 leistet an den Fonds eine Barsicherheit (53,5 Mio. €) und ein Entgelt für die Überlassung (0,10 % p. a.).
- *Zessionsvertrag 2 zwischen Land, KG-1 und KG-2 vom 22. März 2006:*
 - Die KG-1 tritt die Fo IIb an die KG-2 ab und bringt sie auf dem bei der KG-2 geführten Kontokorrentkonto in Höhe von 53,5 Mio. € ein.
 - Die KG-1 entnimmt dem Kontokorrentkonto einen entsprechenden Betrag. Der Betrag war von der ISB in die KG-2 eingebracht worden.
- *Einzelabschluss (Swap 4) zwischen Land und KG-1 vom 22. März 2006:*
 - Die KG-1 zahlt Barsicherheitszins auf Bezugsbetrag (valutierende Barsicherheit für Fo IIa/b).
 - Das Land zahlt 3-Monats-EURIBOR zzgl. ...Basispunkte auf Bezugsbetrag.

Chronologische Übersicht

2006

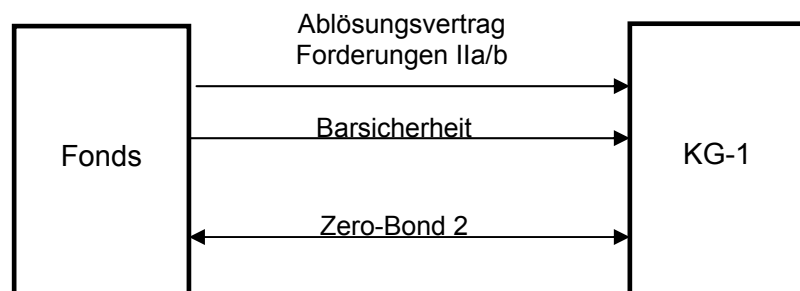
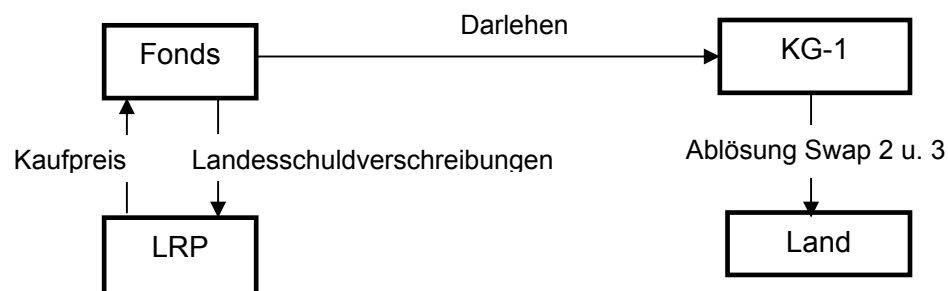
(Fortsetzung)

**Einseitige Ablösung Swap 1**

- *Schuldscheindarlehen der ISB an die KG-1 vom 13. Dezember 2006:*
 - Die Investitions- und Strukturbank (ISB) gibt der KG-1 weitere 198 Schuldscheindarlehen („Darlehen“) über jeweils 1 Mio. €.
- *Schreiben der KG-1 an das Land vom 13. Dezember 2006:*
 - Die KG-1 löst ihre Zahlungsverpflichtung aus Swap 1 durch Zahlung von 197 Mio. € zum 19. Dezember 2006 einseitig ab.

Chronologische Übersicht

2007

Schuldscheindarlehen

- Der Fonds gewährt der KG-1 mit Vertrag vom 13. Dezember 2006 ein Schuldscheindarlehen über 254 Mio. €. Das Darlehen wird am 15. Februar 2007 ausbezahlt und mit 3,5 % p. a. verzinst. Es ist zum 15. Februar 2034 fällig.
- Der Fonds tritt zur Refinanzierung Landesschuldverschreibungen mit einem Nominalwert von 254 Mio. € an die LRP ab und erhält von dieser eine Zahlung in entsprechender Höhe (Abtretungserklärung vom 2. Februar 2007).

Einseitige Ablösung der Swaps 2 und 3

- Die KG-1 löst zum 16. Februar 2007 ihre Zahlungsverpflichtungen aus Swap 2 mit 64,2 Mio. € und aus Swap 3 mit 190 Mio. € ab.

Ablösung der Rückgabeverpflichtung Fo IIa/b

- Vertrag vom 18. April 2007 über die Ablösung der Rückgabeverpflichtung der mit Forderungs-Einzelverträgen 1 und 2 abgetretenen Forderungen zwischen Fonds und KG-1:
 - Die KG-1 löst die Rückgabeverpflichtung durch Zahlung eines Einmalbetrags von 162 Mio. € ab.
 - Der Fonds zahlt die Barsicherheit für die Fo IIa/b in Höhe von 158,5 Mio. € zurück.

Chronologische Übersicht

2007

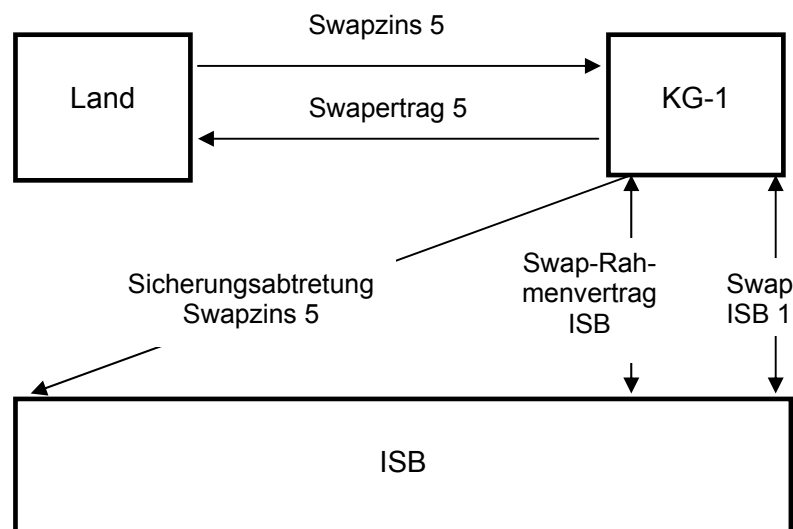
(Fortsetzung)

- *Vertrag über die Gewährung eines unverzinslichen Schuldscheindarlehens (Zero-Bond 2) vom 18. April 2007:*
 - Der Fonds gewährt der KG-1 ein unverzinsliches Schuldscheindarlehen. Der Auszahlungsbetrag von 162 Mio. € wird mit dem von der KG-1 zu leistenden Einmalbetrag verrechnet.
 - Darlehenssumme: 370 Mio. €.

Chronologische Übersicht

2007

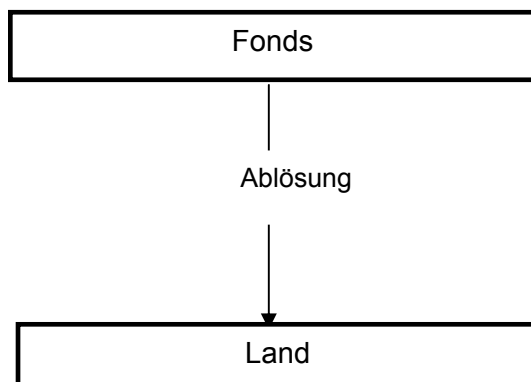
(Fortsetzung)



Verträge vom 30. Mai 2007

- *Einzelabschluss (Swap 5) zwischen Land und KG-1:*
 - Das Land zahlt einen variablen Betrag (3-Monats-EURIBOR zzgl. ... Basispunkte) auf den fortgeführten Barwert der Forderungen I und II („Swapzins 5“).
 - Die KG-1 zahlt einen Betrag, der den vereinnahmten Zinsen aus den Forderungen I und II entspricht („Swapertrag 5“).
- *Sicherungsabtretung Swap 5:*
 - Die KG-1 tritt ihre Forderungen aus Swap 5 gegen das Land an die ISB zur Sicherheit ab. Die Sicherungsabtretung erlischt automatisch mit Beendigung des Swap ISB 1.
- *Swap-Rahmenvertrag ISB zwischen KG-1 und ISB:*
 - Rechtliche Ausgestaltung von derivativen OTC-Geschäften.
- *Einzelabschluss (Swap ISB 1) zwischen KG-1 und ISB:*
 - Die KG-1 zahlt einen variablen Betrag (3-Monats-EURIBOR zzgl. ... Basispunkte) auf den Saldo der Einlagekonten der ISB bei der KG-2 (Swapzins ISB).
 - Die ISB zahlt ihren Gewinnanteil aus der Beteiligung an der KG-2 (Swapertrag ISB).

Chronologische Übersicht 2008



- Der Fonds löst einseitig seine Zahlungsverpflichtung aus dem Ausgleichsvertrag bez. der Forderungen IIa/b durch eine Einmalzahlung von 54 Mio. € an das Land ab.

Anlage 4
zu dem Beitrag Nr. 24
- Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz -

Übersicht zu den Verpflichtungen des Landes aus den Zinstauschgeschäften

Verpflichtungen des Landes gegenüber der KG-1					
	Swap 1	Swap 2	Swap 3	Swap 5	Ø 3M-EURIBOR
Geleistete Zahlungen					
2005	5.109.874 €	1.703.586 €	- €	- €	2,13%
2006	9.694.747 €	3.232.142 €	9.919.650 €	- €	2,93%
2007	13.358.256 €	4.453.524 €	13.090.881 €	17.142.502 €	4,13%
2008	15.851.471 €	5.284.739 €	15.534.192 €	20.423.418 €	4,90%
Σ	44.014.349 €	14.673.992 €	38.544.723 €	37.565.920 €	
Erhaltene Zahlungen					
2005	9.344.412 €	3.040.193 €	- €	- €	
*2006	211.007.712 €	4.450.843 €	13.895.800 €	- €	
**2007	- €	64.200.256 €	190.038.514 €	7.952.575 €	
2008	- €	- €	- €	9.720.982 €	
Σ	220.352.124 €	71.691.292 €	203.934.314 €	17.673.557 €	
Schätzung der noch vom Land zu leistenden Zahlungen bis 2038 (nominal)					
bei einem Ø 3M-EURIBOR von					
1,00%	115.254.352 €	38.424.775 €	112.014.000 €	?***	
2,00%	206.005.810 €	68.680.503 €	200.214.000 €	?***	
3,00%	296.757.269 €	98.936.231 €	288.414.000 €	?***	
4,00%	387.508.727 €	129.191.959 €	376.614.000 €	?***	
Schätzung der Zahlungen, die das Land noch erhält					
	0 €	0 €	0 €	?****	

* Zahlung unter Swap 1 enthält den Betrag für die einseitige Ablösung in Höhe von 197.327.492 €.

** Zahlungen unter Swap 2 und 3 sind die Beträge für die einseitige Ablösung der Swaps.

*** Die Bezugsgrundlage - der Barwert der Forderungen I und II - für die Berechnung der Zahlungen des Landes variiert über die Zeit. Eine Schätzung der noch vom Land zu leistenden Zahlungen ist daher zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich.

**** Die Zahlungen sind die von der KG-2 vereinnahmten Zinsen aus den Forderungen I und II. Informationen über Höhe der zu erwartenden Zahlungen liegen dem Rechnungshof nicht vor.

Verpflichtungen des Landes gegenüber			
	Fonds		Banken (PLP)
Geleistete Zahlungen			
2004	12.539.561 €		- €
2005	21.662.539 €		5.657.808 €
			8.660.799 €
2006	31.000.681 €		6.040.364 €
			2.243.605 €
2007	40.554.385 €		6.040.364 €
			13.210.906 €
Σ	105.757.166 €		41.853.846 €
Erhaltene Zahlungen			
2005	*106.000.000 €		- €
2006	- €		1.215.436 €
2007	- €		2.622.270 €
2008	*54.000.000 €		
Σ	160.000.000 €		3.837.706 €
	Schätzung der noch vom Land zu leistenden Zahlungen (nominal)**		
	bis 2047		bis 2034
bei einem Ø Zins für Landesschuldverschreibungen von			Das Land zahlt festen Zins
2,00%	489.158.000 €		157.049.462 €
3,00%	733.737.000 €		
4,00%	978.316.000 €		
5,00%	1.222.895.000 €		

* Zahlung des Fonds für die einseitige Ablösung der Zinsverpflichtung gegenüber dem Land.

** Das im Referenzportfolio geführte Schuldscheindarlehen des Fonds an die KG-1 sowie etwaige vorzeitige Tilgungen der Zero-Bonds sind bei der Schätzung nicht berücksichtigt.