



öffentliche Sitzungsvorlage

Haupt- und Finanzausschuss am 10.05.2022

Amt: 31 Amt für Finanzen
Verantwortlich: Matthias Haugg, Leiter Amt 31
Vorlagennummer: 2022/31/348

TOP 5

Rahmenbedingungen für Geldanlagen

Sachverhalt:

In mehreren Sitzungen hat sich der Haupt- und Finanzausschuss mit Regelungen zur Bewirtschaftung von Rücklagen, Kassen- sowie Stiftungsmitteln befasst. Durch aktuell sich stark verändernde Rahmenbedingungen in der Finanzwirtschaft werden Anpassungen erforderlich.

Dementsprechend besteht der derzeitige Anlagerahmen aus einigen Einzelfallentscheidungen des Ausschusses und verschiedenen weiteren Verwaltungsgrundsätzen – einen einheitlichen und abschließenden Rahmen für Geldanlagen für Rücklagenmittel, überschüssiger Kassenliquidität und Stiftungsmitteln gibt es konkret für die Stadt Kempten (Allgäu) bisher noch nicht.

Bei kommunalen Geldanlagen wird bisher zwischen der Bewirtschaftung von Rücklagen und Kassenmitteln (vgl. § 87 Nr. 16 KommHV-Kameralistik) unterschieden.

Für beide Formen gilt aber die gesetzliche Vorgabe, sicher und ertragreich anzulegen (vgl. Art. 74 Abs. 2 Satz 2 GO). An erster Stelle steht dabei immer die Sicherheit. Dies bedeutet aber in der heutigen Zeit auch, dass im Zweifelsfall Verwarentgelte in Kauf genommen werden müssen.

Für Stiftungsmittel gibt das Gesetz vor, dass diese sicher und wirtschaftlich anzulegen sind.

Begriffsklärung:

Rücklagen sind Geldbestände, die nach Ausscheiden aus der Haushaltswirtschaft zur Verwendung für die Haushaltswirtschaft in näherer oder fernerer Zukunft zurückgelegt und bis zu ihrer Verwendung im Rahmen des städtischen Vermögens nach den hierüber bestehenden Vorschriften zu verwalten sind.

Kassenmittel stellen Bestände der Kasse dar, die notwendig sind, um Auszahlungen rechtzeitig zu tätigen. Vorübergehend nicht benötigte Kassenmittel sind so anzulegen, dass sie bei Bedarf verfügbar sind.

Stiftungsmittel sind Gelder der Stiftungen, die primär in den Rücklagen oder im

Kassenbestand vorgehalten werden.

Derzeitige Regelungen:

Die derzeitigen Regelungen unterscheiden bereits bei den Mitteln der Stadt Kempten (Allgäu) zwischen Rücklagenmitteln und Kassenmitteln. Hierbei werden zum Teil auch unterschiedliche materielle Auswahlkriterien bezüglich der Art der Anlage und der Bankenauswahl herangezogen.

1. Rücklagen

- Für die Rücklagenbewirtschaftung der Stadt Kempten (Allgäu) gilt bisher u.a. die Dienstanweisung für den Abschluss und die Abwicklung von Geldanlagen (DA Geldanlagen) vom 08.06.2016. Hier ist geregelt, dass der Kapitalmarkt beobachtet und eingeschätzt werden muss, entsprechende standardisierte Angebote einzuholen sind und der gesamte Entscheidungsprozess angemessen dokumentiert sein muss. Detaillierte Vorgaben hinsichtlich der materiellen Anlage- und Auswahlkriterien gibt es hier aber nicht.
- Gleichzeitig hat der Haupt- und Finanzausschuss am 02.07.2018 beschlossen, dass ein sog. Klumpenrisiko zu vermeiden ist; dieses liegt grundsätzlich ab einem Anlagebetrag von über 5 Mio. EUR vor. Bei der Sparkasse Allgäu wird aufgrund der besonderen kommunalen Beteiligungssituation kein Klumpenrisiko angenommen. Daher können bei der Sparkasse Allgäu auch größere Geldbeträge angelegt werden.
- Sonstige Festgeldanlagen sind fast ausschließlich bei der Sparkasse Allgäu und bei Genossenschaftsbanken ausschließlich im Inland angelegt. Die Absicherung erfolgt i.d.R. über das Institutssicherungssystem der Sparkassen, das Sicherungssystem der Genossenschaftsbanken sowie die Einlagensicherung des Bundesverbandes Öffentlicher Banken. Dies ist gefestigte Verwaltungspraxis.
- Für die Rücklagen der Stiftungen gelten weitergehende Regelungen aus dem Stiftungsrecht. Hier gilt das Begriffspaar „sicher und wirtschaftlich“ statt „sicher und ertragreich“, mit der Folge, dass Erträge zur Erfüllung des Stiftungszweckes erzielt werden sollen.

2. Kassenmittel

- Für die Bewirtschaftung der Kassenmittel gilt die Dienstanweisung für die Verwaltung und Anlage von Kassenmitteln (DA Kassenmittel) vom 30.01.2017. Der Inhalt der Regelung entspricht im Wesentlichen denen der DA Geldanlagen.
- Es gelten ansonsten die Vorgaben für die Bewirtschaftung von Rücklagenmitteln analog. Allerdings ist es lt. Beschluss des Haupt- und Finanzausschusses vom 02.07.2018 möglich, bei täglich abrufbaren Anlagen (v.a. Girokonten) einen Betrag von max. 10 Mio. EUR zusätzlich bei einem Kreditinstitut zu deponieren, ohne dass ein Klumpenrisiko angenommen wird. Mit Ausnahme der Sparkasse Allgäu darf die Gesamtanlagesumme an einem Geldinstitut aber 15 Mio. EUR nicht überschreiten.“

- Hinsichtlich der sonstigen Festgelder existieren ebenfalls keine weitergehenden Vorgaben. Im Gegensatz zur bisherigen Rücklagenanlagepraxis orientiert sich das Amt für Finanzen hier in der Anlagepraxis der Kassenmittel an den Empfehlungen des Bayerischen Kommunalen Prüfungsverbandes und des Innenministeriums. Seit 01.10.2017 greift das Einlagensicherungssystem der Privatbanken für Kommunen zwar nicht mehr, dennoch sind nach der Empfehlung des Bay. Innenministeriums und des BKPV weiterhin Geldanlagen bei Privatbanken möglich, sofern sie u.a. bei sog. systemrelevanten Banken erfolgen.
- Gleichzeitig werden bei Bedarf und Zulässigkeit nach dem KWG Geschafterdarlehen an uns beteiligungsrechtlich nahestehende Organisationen ausgegeben.

Problematik:

Die unterschiedlichen Vorgaben und Einzelkataloge führen in der Anlagepraxis zudem zu Abstimmungs- und Reibungsverlusten zwischen den einzelnen zuständigen Dienststellen. In diesem Zusammenhang wird auch der mögliche Handlungsrahmen in einer Weise eingeschränkt, die zunehmend zu teils erheblichen, unnötigen Verwarentgelten führt. Bei den Stiftungen erfolgt eine Liquiditätsanlage nur rudimentär.

Zudem hat sich die Lage am Zinsmarkt insgesamt zugespitzt (v.a. aufgrund der ausbleibenden Zinsanpassung der Europäischen Zentralbank).

So wurden in den letzten eineinhalb Jahren erhebliche Freibeträge gekürzt. Das Gesamtvolumen der Freibeträge betrug Anfang 2020 noch 21,75 Mio. EUR – heute liegt der Freibetrag nur noch bei ca. 2,0 Mio. EUR. Allein die damit zu verzinsenden 19,75 Mio. EUR würden Verwarentgelte von ca. 100.000 EUR im Jahr verursachen. Eine Einräumung von höheren Freibeträgen durch unsere Partnerkreditinstitute ist trotz des sich insgesamt stabilisierenden Zinsniveaus nicht möglich.

Im Ergebnis führt diese Entwicklung zu einer Notwendigkeit der Neuausrichtung der Anlagestrategie und einer Optimierung der Arbeitsweise der mit Geldanlagen befassten Dienststellen. Hierzu ist die Schaffung eines einheitlichen Rahmens auch hinsichtlich der materiellen Anlage- und Auswahlkriterien dringend notwendig.

Ziel der Finanzverwaltung ist es dabei Verwarentgelte zu minimieren, ohne ein zu hohes, für Steuergelder bzw. Stiftungsgelder nicht mehr vertretbares, Risiko einzugehen.

Lösungsvorschlag:

Um einen einheitlichen Handlungsrahmen zu schaffen und künftige Geldanlagen in einem vertretbaren Rahmen effizient anlegen zu können wird seitens der Verwaltung Folgendes vorgeschlagen:

- Es ist eine einheitliche Dienstanweisung über die Geldanlagen bei der Stadt Kempten (Allgäu) und den Stiftungen, die der Entscheidungshoheit der

städtischen Gremien nach dem BayStG unterliegen zu fertigen. Diese soll ein standardisiertes Verfahren bezüglich der formellen Abwicklung enthalten.

- Bezüglich der materiellen Anlagekriterien wird folgendes festgelegt:

Anlageklassen/-formen

Es sind die nachfolgend aufgeführten Anlageformen zugelassen. Dabei ist auf eine angemessene Mischung und Streuung der unterschiedlichen Anlageformen zu achten. Insbesondere sind ein Neukauf von Aktien oder Derivaten sowie alle hier nicht genannten Anlageformen explizit ausgeschlossen.

- a) Festgelder/Termingelder/Tagesgeld,
- b) Bausparverträge,
- c) Staatsanleihen,
- d) Anleihen sonstiger öffentliche-rechtlicher Emittenten sowie städtischer Tochtergesellschaften,
- e) Gesellschafterdarlehen, sofern der Darlehensgeber beim Darlehensnehmer eine beherrschende Stellung innehat.

Zusätzlich sind bei den Stiftungen folgende Anlageformen zugelassen:

- a) Darlehensvergabe an von der Stadt Kempten (Allgäu) verwaltete Stiftungen,
- b) Spezialfonds.

Vermeidung von Klumpenrisiken – Anlagehöchstbeträge

Im Hinblick auf eine ausreichende Sicherheit ist zu vermeiden, zu viel Geld bei einzelnen Banken bzw. Emittenten anzulegen.

Folgende Obergrenzen gelten pro Emittent/Bank:

- kommunale Geldanlagen:
 - pro Emittent/Bank maximal 10 Mio. Euro,
 - zusätzlich 10 Mio. Euro pro Emittent/Bank auf täglich verfügbaren Einlagekonten,
 - insgesamt aber maximal 15 Mio. Euro Gesamtengagement pro Emittent/Bank,
 - Keine Obergrenze für Girokonten bei der Sparkasse Allgäu (vgl. hierzu HFA Beschluss vom 02.07.2018).
- Stiftungsgeldanlagen:
 - bis 100.000 Euro Kapitalvermögen der jeweiligen Stiftung erfolgt keine Beschränkung, wenn eine gesetzliche Einlagensicherung in dieser Höhe für die Geldanlage besteht, ansonsten ist der Höchstbetrag die jeweilige Grenze der gesetzlichen Einlagensicherung,

- Bei Kapitalvermögen, welche mehr als 300.000 Euro betragen liegt die Obergrenze pro Bank/ Emittent bei max. 30 v.H. des Kapitalvermögens.

Sämtliche Anlageformen unterliegen den nachfolgend definierten, zwingend einzuhaltenden Anlagekriterien.

1. Allgemein geltende Kriterien

- a) Es sind nur Anlagen im Euro Währungsraum zulässig, deren Anlagewährung EUR sind,
- b) Der Gerichtsstand des Emittenten/ des Kreditinstitutes muss im deutschsprachigen Raum liegen,
- c) Es soll möglichst eine Einlagensicherung/Institutssicherung vorliegen,
- d) Das Rating des Emittenten/ der Anlagebank muss bei mindestens zwei der nachfolgend bestimmten Ratingagenturen im A-Bereich befindlich sein, es darf kein Rating vorliegen, welches schlechter ist als (BBB); es sind folgende Ratingagenturen maßgeblich:
 - a. Fitch Rating,
 - b. Moody`s credit ratings,
 - c. S&P Global Ratings,
 - d. DBRS Morningstar,
- e) Beim Emittenten/ der Anlagebank muss eine Systemrelevanz ergänzend zum Bankenrating vorliegen, ein Institut welches in der „List of supervised entities“ der europäischen Zentralbank im Bereich „A. List of significant entities directly supervised by the ECB“ aufgeführt sind,
- f) Bei Haftungsverbänden/ bei Institutssicherung und Bankkonzernen ist jeweils auf das Rating/ die Listung des jeweiligen Verbunds oder Sicherungsverbandes bzw. der Konzernmutter abzustellen,
- g) Ist die jeweilige Systemrelevanz aufgrund einer Konzernmutter/ eines Haftungsverbundes oder einer Institutssicherung gegeben, welche in der „List of supervised entities“ einem anderen Staat als der Bundesrepublik Deutschland zugeordnet ist, so ist zusätzlich auf das entsprechende Länderrating abzustellen, welchem die Konzernmutter, der Haftungsverbund oder die Institutssicherung zugeordnet ist. Hier gelten die Kriterien des Punktes d) entsprechend,
- h) Die Vergabe von Nachrangdarlehen oder der Abschluss sonstiger Anlagen, bei welchen eine Gläubigerbefriedigung im Insolvenzfall Nachrangigkeit aufweist, sind ausgeschlossen.

2. zusätzliche Kriterien bei Spezialfonds (nur für Stiftungen)

- a) Eine Anlage ist ausschließlich in Spezialfonds für Stiftungen zulässig,
- b) Der Anlagehorizont sollte möglichst langfristig sein,
- c) Die Obergrenze bei Stiftungen beträgt maximal ein Drittel des Kapitalvermögens,

- d) Renditeanlagen (Aktien, Fonds etc.), die zum Zeitpunkt der Übernahme der Stiftungsverwaltung durch die Stadt Kempten (Allgäu) bereits Teil des jeweiligen Stiftungsvermögens können beibehalten werden, da hier der Stifterwille Vorrang hat. Gleiches gilt für der jeweiligen Stiftung kraft Vermächtnis, Erbschaft oder Schenkung übertragene Renditeanlagen.

3. Darlehensvergabe

- a) Bei Darlehensvergaben ist zu prüfen, ob, in welcher Form und unter welchen Bedingungen diese rechtlich zulässig sind (z.B. KWG, BayStG, GO etc.),
- b) Stiftungsdarlehensvergabe sind lediglich unter den von der Stadt Kempten (Allgäu) verwalteten Stiftungen zulässig.

Beschlussvorschlag:

Der Haupt- und Finanzausschuss stimmt den unter „Lösungsvorschlag“ benannten Kriterien für sämtliche Geldanlagen der Stadt Kempten (Allgäu) zu. Die Verwaltung wird beauftragt, eine entsprechende Dienstanweisung auszuarbeiten, welche ein standardisiertes Vergabeverfahren sowie die verbindlich festgelegten materiellen Kriterien dieses Beschlusses enthält. Die Dienstanweisung erlässt der Oberbürgermeister.