

Nr. 321

Anlegeformen für mittel- und langfristig nicht benötigte liquide Mittel außerhalb der klassischen Anlegeformen der Tages- und Termingelder

In letzter Zeit haben Banken, Sparkassen und Finanzdienstleister beim Ministerium des Innern des Landes Sachsen-Anhalt um Auskunft gebeten, nach welchen Regeln Kommunen im Lande mittel- und langfristig nicht benötigte liquide Mittel außerhalb der klassischen Anlegeformen der Tages- und Termingelder anlegen dürfen. Das Ministerium des Innern geht davon aus, dass auch auf Seiten der Kommunen ein Informationsbedarf besteht. Es hat uns davon in Kenntnis gesetzt, dass es die zulässigen Anlageformen aus Gründen der Deregulierung nicht durch Erlass regeln möchte, hat aber dennoch mit dem Ministerium der Finanzen Hinweise abgestimmt, die beachtet werden sollen.

Diese Hinweise hat das Ministerium des Innern für uns zusammen gestellt. Wir unterrichten Sie nachfolgend über den Inhalt dieses Schreibens:

„... § 21 Abs. 1 Satz 1 GemHVO ermöglicht den Kommunen, nicht benötigte Mittel sicher und ertragbringend anzulegen. Die Mittel müssen bei Bedarf rechtzeitig wieder zur Verfügung stehen. Für Kommunen geht Sicherheit vor Ertrag. Der Kapitalmarkt hat in den letzten Jahren unterschiedliche Produkte für Geldanlagen entwickelt. Es ist den Kommunen erlaubt, Geldanlagen langfristig in speziell-strukturierten Investmentfonds zu tätigen, wenn dabei der Anteil der Aktien, Aktienfonds und offenen Immobilienfonds insgesamt 30 v. H. des Investmentfonds bei der Anlage der Mittel nicht übersteigt. Will eine Kommune ihre Geldanlage auf mehrere Investmentfonds verteilen, so muss jeder dieser Fonds die im vorgenannten Satz vorgegebene Beschränkung erfüllen. Eine Anlage in einzelnen Aktien bleibt aus Gründen der Risikobeschränkung auch künftig für Kommunen ausgeschlossen, ebenso die Anlage in reinen Aktienfonds, reinen offenen Immobilienfonds und anderen Risikowerten. Mit den allgemeinen Haushaltsgrundsätzen und der Verpflichtung der Kommunen, ihre Haushaltswirtschaft so zu führen und zu planen, dass die stetige Aufgabenerfüllung gewährleistet ist (§ 90 Abs. 1 GO LSA), ist es nicht vereinbar, bereits im Haushaltsplan oder in der mittelfristigen Finanzplanung eingestellte Gelder einem Kursrisiko auszusetzen. Langfristige Geldanlagen können daher nur solche Rücklagen sein, die mit Sicherheit im Rahmen der 5-jährigen Finanzplanung der Gemeinde (§ 98 GO LSA und § 24 GemHVO) nicht benötigt werden. Der gesetzliche Finanzplanungszeitraum stellt dabei nur eine absolute Untergrenze dar.

Aktienwerb als Geldanlage und nicht als wirtschaftliche Betätigung i. S. §§ 116 ff. GO LSA dürfen nach diesen Regelungen nicht isoliert, sondern nur als Bestandteil von Investmentfonds erworben werden, die besondere, nachfolgend aufgeführte Sicherheitsvoraussetzungen erfüllen müssen.

1. Bei den inländischen Investmentanteilen darf es sich nur um solche im Sinne des Gesetzes über Kapitalanlagegesellschaften handeln. Die dort geregelten Anlagebestimmungen und Anlagebegrenzungen gewährleisten einen größtmöglichen Anlegerschutz und ermöglichen trotzdem eine große Vielzahl an Anlagemöglichkeiten in Wertpapier-Sondervermögen.
2. Als ausländische Investmentanteile des Fonds sind nur solche zugelassen, die nach dem Auslandsinvestment-Gesetz (AuslandsinvestmentG) öffentlich vertrieben werden dürfen. Darunter fallen neben dem Vertrieb ausländischer Investmentanteile nach den §§ 1 ff. AuslandsinvestmentG auch der Vertrieb von EG-Investmentanteilen nach §§ 15 ff. AuslandsinvestmentG, d. h. solchen Anteilen, die der Richtlinie 85/611/EWG des Rates vom 20. Dezember 1985 zur Koordination der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW), zuletzt geändert durch die Richtlinie 95/26/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. Juni 1995 (Amtsblatt Nr. C 297 vom 23.10.2001, S. 10 ff), unterliegen. Hierdurch wird sichergestellt, dass keine Geldanlagen auf dem sogenannten „grauen Kapitalmarkt“ getätigt werden, die hoch risikobehaftet sind und kei-

nerlei Anlegerschutz bieten.

3. Die Kommune darf ihre nicht benötigten Rücklagemittel nur in solchen Investmentfonds anlegen, die von Investmentgesellschaften mit Sitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union verwaltet werden.
4. Investmentanteile dürfen nur auf Euro lautende und von Emittenten mit Sitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union ausgegebenen Investmentanteile enthalten. Bei der Auswahl des Emittenten ist es ratsam, sich auf die Bonitätseinschätzung von Ratingagenturen zu beziehen und ausschließlich Anlagen im Investmentbereich, nicht jedoch im spekulativen Bereich, zuzulassen. Bei Schuldverschreibungen der EU und der Mitgliedstaaten der EU sowie Pfandbriefen nach deutschem Recht ist eine solche Bonitätseinschränkung entbehrlich. Fremdwährungsanleihen sind grundsätzlich ausgeschlossen, weil ein zusätzliches Währungsrisiko mit dem Grundsatz der ausreichenden Sicherheit für kommunale Geldanlagen nicht vereinbar ist. Das Ziel der Vermeidung von Währungsrisiken lässt sich auch in der Weise erreichen, dass nicht auf Euro denominierte Schuldverschreibungen nur währungskursgesichert (mittels Derivat) erworben werden.
5. Für Investmentfonds kommen nur Standardwerte, die an den wichtigsten europäischen Aktienindices anknüpfen (z. B. EuroStoxx 50, DAX, CAC, IBEX, MIB), in Frage. Sie müssen zudem eine angemessene Mischung und Streuung der Werte aufweisen, um durch diese Diversifizierung das Kursrisiko weiter zu begrenzen.
6. Ausdrücklich ausgeschlossen werden Risikopapiere wie Wandel- und Optionsanleihen.
7. Der mittelbare und unmittelbare Anteil der Aktienanlagen, Aktienfonds und offenen Immobilienfonds darf 30 % des Anlagevolumens (ggf. auch jeder einzelnen Anlage) nicht übersteigen. Eine Überschreitung dieser Grenze durch Wertzuwachs ist zulässig.
8. Die Kommunen sind verpflichtet, bei häufigen Anlagegeschäften Anlagerichtlinien zu erlassen, die sowohl zu Sicherheitsanforderungen als auch zur Verwaltung der Geldanlagen durch die Kommune und regelmäßige Unterrichtung über die Anlageentwicklung Aussagen treffen. Risiko- und Missbrauchsbeschränkungen regeln die Kommunen in eigener Kompetenz.

Die Regelungen sollen auch eine Beschränkung auf Investmentgesellschaften mit hervorragender Bewertung (Rating) vorsehen. Ebenso können solche Investmentgesellschaften zugelassen werden, die dem Bundesverband der Investmentgesellschaften (BVI) angehören.

Unverzichtbar ist neben der Einführung einer regelmäßigen Berichtspflicht auch das Vier-Augen-Prinzip bei der Verwaltung der Mittel. Aufgrund der wirtschaftlichen Bedeutung der Anlagerichtlinie der Kommune wird diese regelmäßig vom Vertretungsorgan zu erlassen sein. Es handelt sich dabei um kein Geschäft der laufenden Verwaltung gem. § 63 Abs. 1 Satz 2 GO LSA bzw. § 52 Abs. 1 Satz 3 LKO LSA. Die wirtschaftlich bedeutenden Informationen sind dem Rat/Kreistag mitzuteilen.

Kurzfristige Anlageformen werden in der Regel die bekannten klassischen Tages- und Termingelder sowie möglicherweise Anleihen in Euro sein. Auch hier gilt der Grundsatz, Sicherheit geht vor Ertrag.“

**Hinweise des Hessischen Innenministeriums
zu Geldanlagen und Einlagensicherung
29.5.2018**

Aus § 108 Abs. 2 Hessische Gemeindeordnung (HGO) ergibt sich die Verpflichtung der Kommune, im Rahmen der pfleglichen und wirtschaftlichen Verwaltung ihres Vermögens bei Geldanlagen auf ausreichende Sicherheit zu achten, wobei sie einen angemessenen Ertrag bringen soll. Dabei hat die Kommune finanzielle Risiken zu minimieren; spekulative Finanzgeschäfte sind verboten (§ 92 Abs. 2 Satz 2 und 3 HGO). Einlagen sind mit § 92 Abs. 2 HGO und § 108 Abs. 2 HGO vereinbar, wenn die Kommunen sicherstellen, dass die Sicherheit Vorrang vor dem möglichen Ertrag hat. Dieser Grundsatz ist auch in Zeiten von Niedrig- und Negativzinsen zu beachten.

Einlagen von Kommunen werden ab dem 01. Oktober 2017 nicht mehr vom freiwilligen Einlagensicherungsfonds bei Privatbanken geschützt. Für zum 01. Oktober 2017 bestehende Einlagen gilt ein Bestandsschutz. Die Einlagensicherungsinstrumente der Sparkassen-Finanzgruppe und der Genossenschaftsbanken bieten ebenfalls keinen Schutz für die Einlagen der öffentlichen Hand. Gleichwohl besteht hier durch die Institutssicherung ein geringeres Risiko.

Mit dem Wegfall des Bestandsschutzes sind die Einlagen bei Privatbanken zwar unsicherer geworden. Sie sind aber nicht als spekulativ zu bezeichnen.

Vor diesem Hintergrund werden für die Anlage von liquiden Mitteln der Kommunen (Gemeinden, Städte und Landkreise) folgende Hinweise gegeben:

1. Der Begriff „Geldanlage“ umfasst die Anlage von im Kassenbestand enthaltenen Zahlungsmitteln bei Instituten der Finanzwirtschaft.
2. Durch eine bedarfsgerechte und vorausschauende Liquiditätsplanung ist zu gewährleisten, dass die angelegten Mittel bei Bedarf zur Verfügung stehen.
3. Der Grundsatz Sicherheit vor Ertrag gilt auch in Zeiten von Niedrig- und Negativzinsen, für Geldanlagen gelten deshalb folgende Grundsätze in dieser Reihenfolge:

- Sicherung des Kapitalstocks
 - Sicherheit des erwirtschafteten Ertrags
 - Angemessenheit des Ertrags
4. Vorstehende Grundsätze und der Haushaltsgrundsatz der stetigen Aufgabensicherung schließen Spekulationsgeschäfte aus.
 5. Die Kommune bewirtschaftet die Mittel in eigener Verantwortung. Bei längerfristigen und komplexen Anlagen soll sich die Kommune fachkundig beraten lassen. Die Beratung ist zu dokumentieren. Eine eigenverantwortliche Verwaltung durch Dritte ist ausgeschlossen.
 6. Es sind nur Anlagen in Euro zulässig.
 7. Die Aufnahme von Fremdmitteln (Krediten oder Liquiditätskrediten) zur Geldanlage ist nicht zulässig.
 8. Beabsichtigt die Kommune Anlagen bei Kreditinstituten, die keinem Einlagensicherungs- oder Institutsschutz unterliegen, hat sie sich besonders sorgfältig zu unterrichten. Insbesondere soll das Rating des Kreditinstituts als Orientierungshilfe herangezogen werden.
 9. Bei Geldanlagen größeren Umfangs kann eine Verteilung auf verschiedene Kreditinstitute und angemessene Mischung und Streuung die Sicherheit erhöhen.
 10. Derzeit ist das Zinsniveau überwiegend negativ. Unter Berücksichtigung von Sicherheit und Verfügbarkeit der Mittel werden Erträge bei kurzfristigen Geldanlagen realistisch kaum zu erzielen sein. Daher sollte die Unterhaltung von Sichteinlagen auf Konten der Deutschen Bundesbank in diesen Fällen in Betracht gezogen werden, sofern keine langfristige Geldanlage möglich ist.
 11. Eine langfristige Geldanlage ist nur dann in Bezug auf den Grundsatz der Verfügbarkeit der Mittel zulässig, wenn die Mittel innerhalb des Finanzplanungszeitraumes zur Deckung von Auszahlungen des Finanzhaushalts und zur Bildung einer Liquiditätsrücklage (sog. Liquiditätspuffer, § 106 Abs. 1 HGO, ab 01.01.2019) nicht benötigt werden.
 12. Nach vorstehender Bestimmung verfügbare Mittel können in Anteilen an Investmentfonds im Sinne des Investmentmodernisierungsgesetzes angelegt werden. Die Investmentfonds dürfen:
 - a.) nur von Investmentgesellschaften mit Sitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union verwaltet werden,

- b.) nur auf Euro lautende und von Emittenten mit Sitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union ausgegebene Investmentanteile,
 - c.) nur Standardwerte in angemessener Streuung und Mischung,
 - d.) keine Wandel- und Optionsanleihen und
 - e.) höchstens 30 Prozent Anlagen in Aktien, Aktienfonds und offenen Immobilienfonds, bezogen auf den einzelnen Investmentfonds, enthalten.
13. Die Kommune hat für die Geldanlage vor der Einlage Anlagerichtlinien, die die Sicherheitsanforderungen (inkl. des erforderlichen Ratings der Gesamt- und Einzelanlage), die Verwaltung der Geldanlagen durch die Kommune und regelmäßige Berichtspflichten regeln, zu erlassen. Diese Richtlinien sind von der kommunalen Vertretungskörperschaft zu beschließen.
14. Die Hinweise gelten auch für kommunale Eigen- und Beteiligungsgesellschaften, an denen die Kommune mehrheitlich beteiligt ist.
15. Die Verfügungsstellung flüssiger Mittel zwischen Kommunen stellt ein unzulässiges Bankgeschäft dar. Dagegen ist die Weiterleitung flüssiger Mittel im kommunalen Konzern von der Kommune an Mehrheitsbeteiligungen und umgekehrt (sog. „Cashpooling“) grundsätzlich zulässig und unterfällt keiner Erlaubnispflicht.
16. Weder die Anlagerichtlinien noch die einzelnen Einlagen der Kommune auf Grund der Richtlinie unterliegen der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Der Aufsichtsbehörde sind die Anlagerichtlinien zur Kenntnis zu geben.
17. Die Hinweise Nr. 5-7 zu § 108 HGO werden durch diese Hinweise ersetzt.
18. Die vorgenannten Bestimmungen gelten nur für Geldanlagen, die nach Inkrafttreten dieses Erlasses vorgenommen werden. Bestehende Geldanlagen, die auf der Grundlage der außer Kraft getretenen Anlagenrichtlinie des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport zu kommunalen Anlagegeschäften und derivativen Finanzgeschäften (StAnz. 2009, S. 701) getätigt wurden, bleiben von diesen Bestimmungen unberührt.

Gez. Hardt