

Dezernat II  
Dr. Birgit Frischmuth

20.38.20 D  
21.08.2017

## Konsequenzen der Reform des Einlagensicherungsfonds des Bankenverbandes für das kommunale Finanzmanagement

### Einschätzungen und Hinweise aus dem Mitgliederbereich des Deutschen Städtetages

Die Hauptgeschäftsstelle hat im Frühsommer 2017 die Mitglieder des Deutschen Städtetages zur erwarteten Neuausrichtung der bisherigen städtischen Strategien bei Geldanlagen befragt. Anlass für die Befragung war der Beschluss des Bundesverbandes deutscher Banken e. V. vom April 2017, den bisherigen Einlagensicherungsfonds zu reformieren und in diesem Kontext die Einlagensicherung für Kommunen ab dem 1. Oktober 2017 abzuschaffen (vgl. Abb. 1 sowie **Anlage 22**).



Abb. 1 : Reform des Einlagensicherungsfonds des Bankenverbandes zum 1. Oktober 2017

Damit sind ab dem 1. Oktober 2017 Einlagen der Kommunen bei Geschäftsbanken nicht mehr gesichert. Nur für vor dem 1. Oktober 2017 getätigte Einlagen von Kommunen, die über den 1. Oktober 2017 hinaus laufen, gilt ein Bestandsschutz.

Von der Aufhebung der Einlagensicherung ist (nach Angaben des Bankenverbandes) die Gebietskörperschaft betroffen (vgl. <https://einlagensicherungsfonds.de/aktuelles/reform-des-einlagensicherungsfonds/>).

Sogenannte „halbstaatliche Stellen“ unterliegen weiterhin wie Unternehmen, auch kommunale Unternehmen, dem Schutz des freiwilligen Einlagensicherungsfonds. Der Schutzzumfang für diese Kundengruppe wird allerdings auch in zwei Schritten reduziert. Ab dem 1. Oktober 2017 werden hier Schuldscheindarlehen und Namensschuldverschreibungen und ab dem 1. Januar 2020 Einlagen mit einer Laufzeit von mehr als 18-Monaten nicht mehr gesichert (vgl. Abb. 1).

Hingegen werden rechtlich unselbständige Stiftungen, die bei den Kommunen geführt werden, nicht mehr bei der Einlagensicherung berücksichtigt. „Diese werden ihrem Rechtsträger zugerechnet. Sofern es sich jedoch um selbstständige Sondervermögen oder um unselbstständige Sondervermögen von Körperschaften/Anstalten des öffentlichen Rechts handelt werden diese weiter geschützt. Für diese gilt ab dem 1. Oktober 2017 der Ausschluss von Schuldscheindarlehen und Namensschuldverschreibungen und ab dem 1. Januar 2020 die 18-Monats-Regelung.“

„Welche Stiftungen werden weiter geschützt?“

Es werden rechtsfähige Stiftungen deutschen Rechts oder Stiftungen ausländischen Rechts, die rechtsfähigen Stiftungen deutschen Rechts vergleichbar sind geschützt. Der Schutzzumfang entspricht demjenigen für natürliche Personen.“

### **Protest gegen den Ausschluss kommunaler Einlagen von der Sicherung**

Unmittelbar nach Bekanntwerden des Vorhabens, Kommunen von der Einlagensicherung auszuschließen, waren intensive Gespräche und umfangreiche Briefwechsel nicht nur mit hochrangigen Vertretern des Bankenverbandes sondern auch mit Vorständen von Geschäftsbanken geführt worden. Vom DST wurde nachdrücklich dafür geworben, die Einlagensicherung für Kommunen aufrechtzuerhalten (vgl. **Anlage 1 und 2**).

Insbesondere wurden die folgenden Aspekte betont:

- Die Steuer- und Gebührenzahler sowie Stifter von Treuhandvermögen und Anspruchsberechtigte von unselbständigen kommunalen Pensions- und Versorgungskassen haben ein berechtigtes Interesse, dass die bei Kreditinstituten zeitweilig eingelegten Gelder sicher sind. Sind sie dies nicht, dann ist nach dem für Kommunen maßgeblichen Gemeindehaushaltsrecht eine Anlage und Kontoführung bei den ungesicherten Instituten kaum mehr möglich. Denn bei Geldeinlagen ist durch Kommunen entsprechend den aufsichtsrechtlichen Vorschriften der Gemeindeordnungen auf eine ausreichende Sicherheit zu achten.
- Die in den vom Bankenverband veröffentlichten Papieren enthaltene Zuordnung der Kommunen zu „professionellen Investoren und bankähnlichen Kunden“ ist nicht sachgerecht. Kommunen sind (anders als Bund und Länder) von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) als Privatkunden im Sinne des § 31a Abs. 3 Wertpapierhandelsgesetz (WpHG) eingestuft. Dazu wurde von uns auf das entsprechende Schreiben der BaFin hingewiesen (siehe **Anlage 3**). Inländische Kommunen sind damit regelmäßig weder professionelle Kunden noch geeignete Gegenparteien im Sinne des WpHG.

- Gerade auch die bei Kommunen angesiedelten Stiftungen sind in besonderer Weise von einer Aufkündigung der Einlagensicherung betroffen. Diese Stiftungen sind oft nur mit vergleichsweise geringem Vermögen ausgestattet und besonders gemeinwohlorientiert. Es sollte daher klargestellt werden, dass die von Kommunen verwalteten, rechtlich unselbständigen Stiftungen als „qualifizierte“ Stiftungen eingestuft werden.
- Rechtlich unselbständige Sondervermögen der Kommunen, zu denen auch Versorgungs- und Pensionskassen gehören, treffen Vorsorge für Dritte, für natürliche Personen. Es ist unverständlich, dass der Schutz von Versicherungen im Rahmen der Reform erhalten bleiben, rechtlich unselbständige Sondervermögen der Kommunen jedoch ausgeschlossen werden. Dies gilt ebenso für gebührenfinanzierte Eigenbetriebe der Kommunen (z.B. Abfallwirtschaftsbetriebe), deren angelegten Gebührengelder (z.B. aus der Gebührenausschüttung) aus dem Schutz fallen sollen und die damit schlechter gestellt werden als Einlagen von Unternehmen.
- Ein erheblicher Teil der kommunalen Geldanlagen ergibt sich auch aus der Anlage von Steuermitteln, die an den jeweiligen vierteljährlichen Hauptsteuerterminen zufließen und im Rahmen der Liquiditätsplanung für kurze Zeiträume angelegt werden müssen, bis im folgenden Dreimonatszeitraum diese Mittel für monatliche Auszahlungen (Sozialleistungen, Personalausgaben) wieder abfließen.

All diese von kommunaler Seite vorgebrachten Argumente gegen das Reformpaket fanden jedoch in der Delegiertenversammlung des Bankenverbandes nicht die notwendige Unterstützung. Somit wurde die Reform des Einlagensicherungsfonds als „Gesamtpaket“ letztlich beschlossen.

### **Zur Teilnahme an der DST-Umfrage**

Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die ab 1. Oktober 2017 zu erwartenden Konsequenzen der Reform des Einlagensicherungsfonds für Kommunen hatte die Hauptgeschäftsstelle des Deutschen Städtetages die Mitgliedsstädte zum einen um Einschätzungen und Wertung

- der Reform sowie vorliegender Veröffentlichungen des Bankenverbandes gebeten (a) und zum anderen
- nach aktuellen Anlagestrategien (b),
- örtlichen Anlagerichtlinien (c) und
- Hinweisen zu notwendigen Anpassungen der rechtlichen Regelungen für kommunale Geldanlagen (d) befragt.

Rückmeldungen gingen von Mitgliedsstädten des Deutschen Städtetages aus 11 Flächenländern ein (siehe Abb. 2). Städte der Länder Mecklenburg-Vorpommern und Saarland beteiligten sich nicht an der Umfrage. Vergleichsweise viele Rückmeldungen gingen von Städten aus dem Freistaat Bayern, den Ländern Baden-Württemberg, NRW und dem Freistaat Sachsen ein.

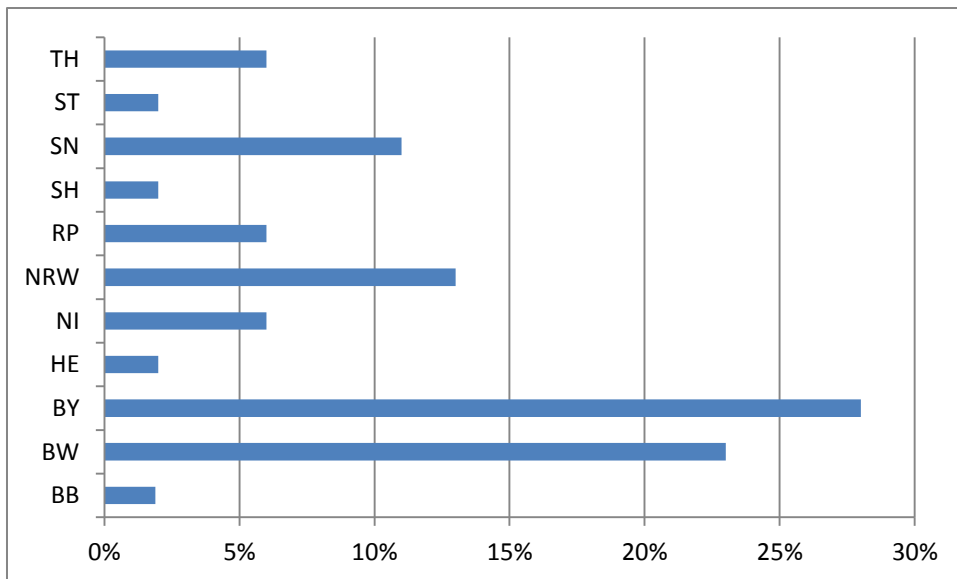


Abb. 2: Rückmeldungen aus Mitgliedsstädten des Deutschen Städtetages nach Landeszugehörigkeit

### Zu den Ergebnissen der Umfrage:

#### a) Reaktionen aus Mitgliedsstädten zum Reformbeschluss des Bankenverbandes

Die eingegangenen Rückmeldungen aus den Mitgliedsstädten des Deutschen Städtetages verdeutlichen, dass es kein Verständnis für den Wegfall der Einlagensicherung für kommunale Geldeinlagen gibt. Die Missbilligungen beziehen sich sowohl auf die Grundausrichtung der Reform als auch auf die Ausgestaltung der Reform. U.a. heißt es:

- „Die Begründung und die Entscheidung, kommunale Einlagen nicht mehr zu schützen, ist nicht nachvollziehbar.“
- „Es ist unfassbar und geradezu eine bodenlose Unverschämtheit, dass gerade die, die nach eigener Misswirtschaft nach Steuergeldern und Rettung schreien, nun die kommunalen Anlagen (Steuergelder) nicht mehr sichern wollen!“
- „Die Einstufung von Kommunen als professionelle Kunden ist fehlerhaft.“
- „Bisherige Äußerungen des Bankenverbandes sind keine substantielle themenbezogene Hilfestellung. Dringend notwendig sind neue verlässliche Instrumente oder Alternativen zur Einlagensicherung unter Berücksichtigung der besonderen Stellung der Kommunen.“

Bisher bestand für Kommunen ein klarer Handlungsrahmen und weitgehende Rechtssicherheit bei der zulässigen Geldanlage. Bei Geldanlagen ist durch die Kommunen auf eine ausreichende Sicherheit zu achten. In übereinstimmenden Kommentierungen ist von einer ausreichenden Sicherheit bei der Anlage bei institutsgesicherten Banken oder bei Banken auszugehen, die freiwilligen Einlagensicherungsfonds angehören. Die Nutzung von Ratingergebnissen als künftiges Beurteilungskriterium scheint zumindest unter Berücksichtigung der in der jüngeren Vergangenheit gemachten Erfahrungen mit veröffentlichten Ratingergebnissen fragwürdig. Es kommt einer vollständigen Risikoverschiebung zu den Kommunen gleich, wenn der Bankenverband die Einlagensicherung aufkündigt und den Kommunen eine Lockerung des Sicherungsgrundsatzes empfiehlt.

Zudem werden durch die Reform kommunale Beteiligungen im „Konzern Stadt“ unterschiedlich behandelt. Für einzelne Städte besteht damit das Problem, dass der konzernweite Liquiditätsverbund in der bisherigen Form gefährdet ist. Es ist auch weiterhin nicht nachzuvollziehen, weshalb der Bankenverband Kommunalverwaltungen und Unternehmen unterschiedlich behandelt.

Gleichwohl sprechen sich teilnehmende Städte gegen eine Umdeutung oder „Aufweichung“ der bisherigen Regel und Auslegungen „ausreichend sicher“ aus. Der primäre Grundsatz Sicherheit vor Ertrag und Kapitalerhalt solle weiterhin beibehalten bleiben. Wobei auch der Hinweis gegeben wird, dass das Portfolio kommunaler Geldeinlagen insgesamt betrachtet und gesteuert werden sollte. Eine Verengung der Steuerung ausschließlich auf einzelne Papiere im Portfolio wird als wenig zielführend unter der Maßgabe kommunaler Selbstverwaltung eingestuft.

Für die breite Masse an Städten ist die Anlage „kurzfristiger“ Überschussliquidität relevant. Die Bankenseite ist nunmehr unter Beachtung des bestehenden kommunalen Handlungsrahmens gefordert, geeignete Anlageprodukte zu entwickeln und zu bieten. Der Beratungsanspruch der Kommunen gegenüber den Instituten werde massiv steigen.

### **b) Änderung der Anlagestrategien**

Die Verweigerung des bisherigen Schutzes für Einlagen von Kommunen (einschließlich ihrer rechtlich unselbständigen Sondervermögen - wie Eigenbetriebe, Stiftungen und Versorgungskassen) ab dem 1. Oktober 2017 ist bei den Mitgliedsstädten des Deutschen Städtetages verbreitet Anlass zur Änderung der bisherigen Anlagestrategien. Derzeit wird ein weites Spektrum möglicher Ansätze für die Neuausrichtung der Anlagestrategien geprüft (vgl. Abb. 3).

Als wesentliche Ansätze werden insbesondere die Umschichtung von Einlagen auf Institute mit Institutssicherung, die Analyse der Ratingergebnisse von Banken, die Senkung von Einlagebeständen und die Nutzung von Finanzierungsmöglichkeiten im „Konzern Stadt“ benannt. Hingegen werden beispielsweise Rechtsformänderungen (insbesondere bei Stiftungen und Sondervermögen), damit die freiwillige Einlagensicherung des Bankenverbandes wieder greift, nur von vergleichsweise wenigen Großstädten als wesentlicher Ansatz angezeigt.

Als ein potenzieller Ansatz wird auch die Gewährung von Darlehen an andere Kommunen benannt. Hier ist jedoch zu prüfen, ob es sich um ein erlaubnispflichtiges Bankgeschäft nach § 32 KWG handelt. Auch bei Geldanlagen innerhalb eines kommunalen Zusammenschlusses (Zweckverband), bei Wohnungsbaudarlehen der Gemeinden an einkommensschwache Bauherren und beim Liquiditätsmanagement bzw. Cashpooling wurde bereits vor Jahren die Frage aufgeworfen, ob es sich dabei für Kommunen um erlaubnispflichtige Bankgeschäfte handelt. Die Bankenaufsicht (das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen und in der Folge die BaFin) hatte sich daher wiederholt mit der Problematik befasst (vgl. **Anlage 20**). Jüngst hat die BaFin wohl mitgeteilt, dass auch die Vermeidung von sog. Negativzinsen bzw. Verwahrentgelten grundsätzlich eine Gewinnerzielungsabsicht und bei gegebener Absicht der geschäftsmäßigen Wiederholung somit eine Erlaubnispflicht für das Betreiben eines Kreditgeschäftes begründet würde. In Zweifelsfällen wären die Gemeinden gehalten, die BaFin um Entscheidung zu bitten (vgl. **Anlage 21**). Regelmäßig wird darauf verwiesen, dass das unerlaubte Betreiben von Bankgeschäften nach § 54 KWG die Strafbarkeit der verantwortlich handelnden Personen nach sich zieht.

Im Rahmen der Erhebung der Hauptgeschäftsstelle werden bei den ergänzenden Hinweisen zusätzliche Anlageklassen wie Immobilien, Wertpapiere von Landesbanken, öffentlich-rechtliche Anleihen als erwogenen Optionen benannt.

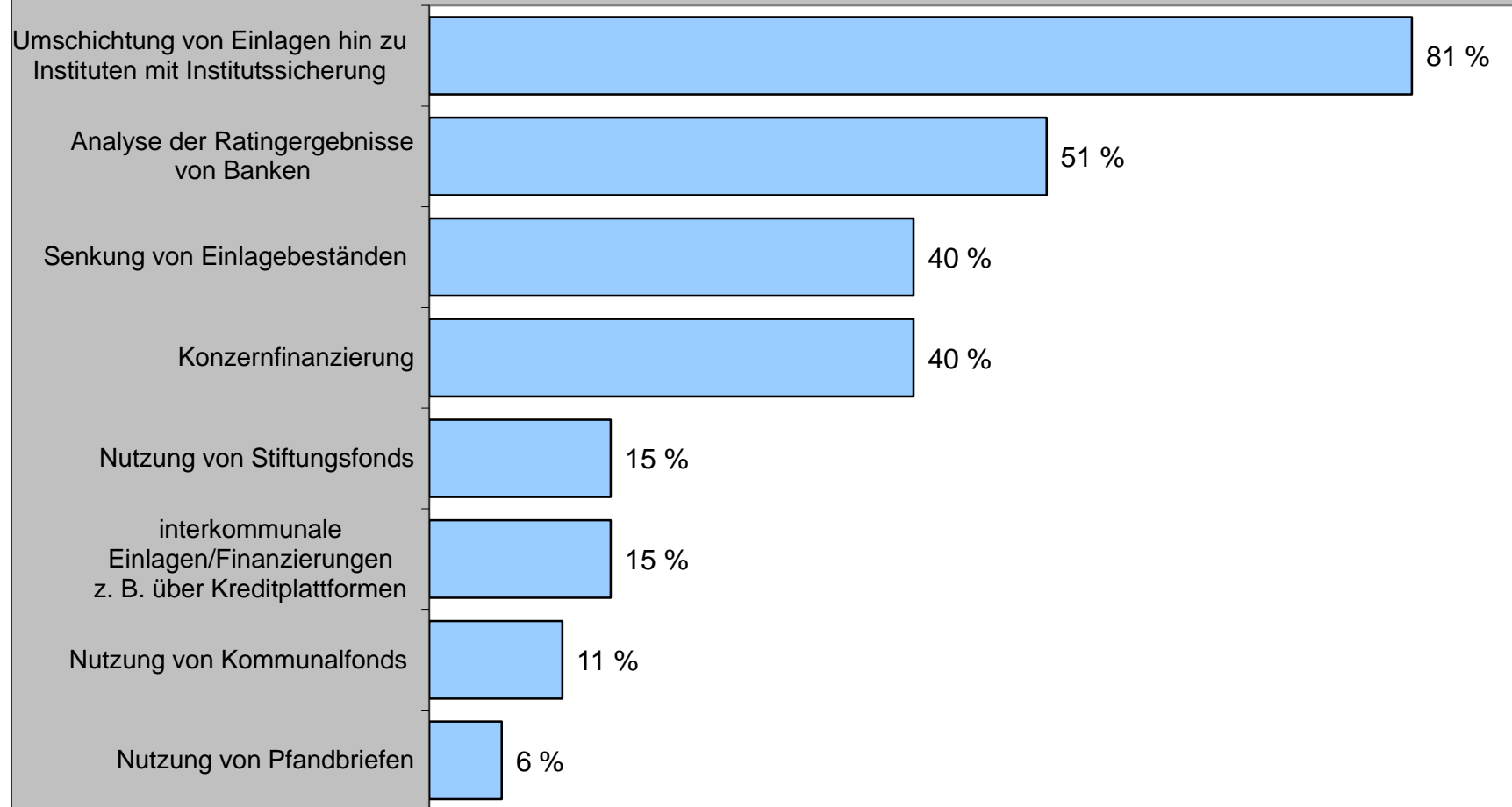
Als weitere Steuerungsansätze sind z.B. herausgestellt:

- eine stärkere Diversifizierung bei Geldanlagen,
- die Senkung von Einlagebeständen je Kreditinstitut,
- die Umschichtung von Einlagebeständen hin zu systemrelevanten Banken,
- eine Beschränkung auf Abschlüsse mit Geschäftspartnern, die der gesetzlichen Banken- und Börsenaufsicht unterliegen und bei denen keine Interessenkollision zu befürchten sei,
- Geldanlagen ausschließlich in Sparbriefen, Tages- und Termingeldern mit Gerichtsstand Deutschland,
- Neueinlagen bei Instituten mit Institutssicherung; Umschichtungen von Einlagen hin zu Instituten mit Institutssicherung würden zu gegebener Zeit geprüft.

Als weitere Basis für eine städtische Entscheidungsfindung wird die Offenlegung der Prüfergebnisse durch den Bankenverband für die angeschlossenen Institute gefordert.

Besonders ostdeutsche sowie nordrhein-westfälische Mitgliedsstädte weisen vermehrt darauf hin, dass seit Jahren keine Geldanlagen in nennenswertem Umfang getätigt werden. Das Liquiditätsmanagement diene der Sicherstellung der laufenden Refinanzierung. Freie Mittel werden zur Reduzierung kurzfristiger Verbindlichkeiten genutzt.

**Vor dem Hintergrund der ab 1. Oktober 2017 entfallenen Sicherung für kommunale Einlagen durch den Bankenverband sind folgende Ansätze wesentlich:**



**Ergebnisse einer Abfrage unter den unmittelbaren Mitgliedern des Deutschen Städtetages zu Ansätzen einer Neuausrichtung der**

*Abb. 3: Neuausrichtung der Anlagestrategie*

### c) Örtliche Anlagerichtlinien

In etwas mehr als der Hälfte der an der Befragung teilnehmenden Städte liegt bisher keine Anlagerichtlinie vor (vgl. Abb. 4). Viele dieser Städte verweisen darauf, dass aufgrund der Haushaltslage keine Geldanlagen in Betracht kommen. Eine andere Gruppe von Städten hat bisher zwar keine Anlagerichtlinie, hält diese jedoch nunmehr für geboten. Einige dieser Städte signalisieren, dass sie dafür Unterstützung und Hilfestellungen benötigen.

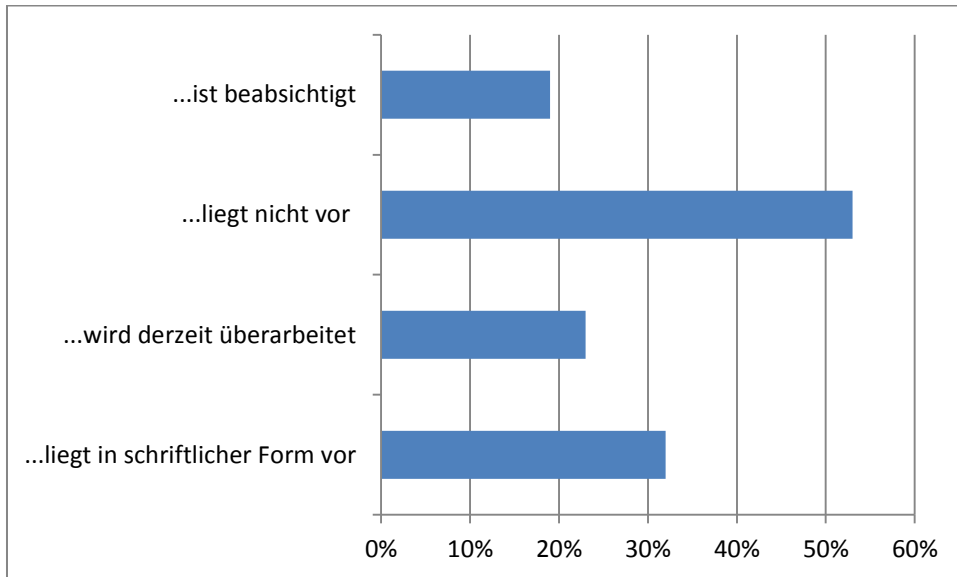


Abb. 4: Antworten der Mitglieder des DST zum Vorliegen einer städtischen Anlagerichtlinie.

Rund ein Drittel aller antwortenden Städte haben Anlagerichtlinien formuliert und beschlossen. Mehr als ein Fünftel der Städte überarbeiten derzeit ihre entsprechenden Richtlinien. Die beabsichtigten inhaltlichen Änderungen/Ergänzungen beziehen sich neben notwendigen Anpassungen vor dem Hintergrund landesrechtlicher Neuregelungen (wie z.B. Ablösung der GemHKVO durch die KomHKVO in Niedersachsen) insbesondere auf die künftige Verfahrensweise nach wegfallender Einlagensicherung des Bankenverbandes. Dabei geht es vor allem um die Definition von Grenzen und Handlungsspielräumen. Folgende konkretisierende Änderungsansätze werden benannt:

- Auswahl von Banken in Abhängigkeit von einer bestehenden Institutsicherung,
- Anlagen sollen künftig nur noch in Ausnahmefällen außerhalb der institutsgesicherten Institute und innerhalb des „Konzerns Stadt“ zulässig sein,
- die Einfügung von Ratinganforderungen/der Bezug auf Ratingergebnisse,
- Bezugnahme auf Credit Default Swap – Prämien (CDS-Prämien),
- Volumenbegrenzung/Betragsbeschränkungen bei Einzelschuldnern,
- Laufzeitbeschränkungen,
- Verteilung der Vermögensanlagen auf verschiedene Anlageklassen,
- evtl. Aufnahme von Kommunalfonds.

Während einige darauf hinweisen, dass die Stadt vorrangig bzw. ausschließlich für unselbstständige Stiftungen tätig werde und hier auf Mündelsicherheit geachtet werden müsse und damit kein differenziertes Anlagespektrum existiere, erwarten andere, dass sich die Rechtsaufsicht zur Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs der „ausreichenden Sicherheit“ äußert.



Auf eine Bekanntgabe des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr (am 09.03.2017, AllMBl S. 165) wird aufmerksam gemacht. Dort heißt es u.a.:

„Ist wegen einer anhaltenden Niedrigzinsphase aufgrund objektiver Tatsachen zu erwarten, dass das Stiftungsvermögen abschmilzt und keine Erträge mehr erzielen würde, kann dies bei der Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs der „ausreichenden Sicherheit“ im Sinn des Art. 74 Abs. 2 Satz 2 GO berücksichtigt werden. Eine differenzierte Betrachtung, die den unterschiedlichen Verhältnissen beim Gemeindevermögen im Allgemeinen einerseits und kommunal verwalteten nicht rechtsfähigen Stiftungsvermögen andererseits Rechnung trägt, ist nicht zu beanstanden. Es kann in solchen begründeten Ausnahmefällen zulässig sein, auch auf andere als die üblichen sicheren Anlageformen, wie beispielsweise Aktien mit Ertrag bringenden Dividenden, zurückzugreifen, wenn das Abschmelzen des Stiftungsvermögens auf andere Weise nicht verhindert werden kann. Auch bei nicht rechtsfähigen Stiftungen kann eine Aufhebung der Stiftung nur ultima ratio sein. Die Hinweise im IMS vom 1. März 2016 (Az. IB4-1517-5-x) an die Regierungen zur Vermögensanlage bei kommunalen, kommunal verwalteten Stiftungen können insoweit für kommunal verwaltete fiduziarische Stiftungen entsprechend herangezogen werden. Ist die Niedrigzinsphase beendet und eine Aufzehrung des Stiftungsvermögens nicht mehr zu besorgen, ist zu prüfen, wie die Anlage des Stiftungsvermögens im Rahmen einer geordneten Vermögensverwaltung umgeschichtet werden kann, um dem Grundsatz „Sicherheit vor Ertrag“ wieder uneingeschränkt Geltung zu verschaffen.“

Vor diesem Hintergrund werden für fiduziarische Stiftungen im Vergleich zu städtischen Geldern durchaus abgestufte Sicherheitsanforderungen formuliert.

Einige Städte haben inzwischen spezielle Anlagerichtlinien einerseits für unmittelbar städtische Gelder, für nichtrechtsfähige Stiftungen und für von der Stadt verwaltete rechtsfähige Stiftungen beschlossen (so z.B. die Stadt Nürnberg vgl. dazu **Anlage 15**).

### **Beispiele für stadtinterne Regelungen zur Geldanlage**

Die von Städten – unterschiedlicher Bundesländer und unterschiedlicher Größe – für den interkommunalen Erfahrungsaustausch freigegebenen örtlichen Anlagerichtlinien und Dienststanweisungen finden sich im **Anhang**.

Wesentliche Elemente der örtlichen Anlagerichtlinien sind neben der Definition des Geltungsbereichs z.B. die Benennung von Anlagezielen, zulässigen Anlageklassen und -formen, die Festlegung von Anlagegrenzen, die Streuung und Mischung sowie die Festlegung von Zuständigkeiten und Vorgaben für die Berichterstattung.

Im Rahmen der Anlageziele wird mit Blick auf die Sicherheit der Geldanlage vor allem auf die Vermeidung von Klumpen-Risiken abgestellt. Zudem werden Fragen der Verfügbarkeit der Mittel, der Werterhaltung und der Wirtschaftlichkeit angesprochen. Daneben werden vermehrt Kriterien (insbesondere Ausschlusskriterien) mit Blick auf eine nachhaltige Geldanlage formuliert (vgl. dazu z.B. die Anlagerichtlinien der Städte Frankfurt a.M., **Anlage 7**, Göttingen, **Anlage 9**, Münster, **Anlage 14**, Stuttgart, **Anlage 18**, aber auch die allgemeinen Anlagerichtlinien für die Verwaltung von Anlagen des Sondervermögens „Pensionsfonds des Landes Nordrhein-Westfalen“, **Anlage 19**).

Die Mehrzahl der vorliegenden Beispiele für städtische Regelungen wird gegenwärtig vor dem Hintergrund der Reform des Einlagensicherungsfonds des Bankenverbandes überarbeitet. Beispiele für aktuelle Erwägungen zur Anpassung bisheriger Richtlinien finden sich u.a. in Papieren der Stadt Pforzheim (**Anlage 16**) und der Landeshauptstadt Stuttgart (**Anlage 18**). So

wurde z.B. für die Landeshauptstadt Stuttgart im Juli 2017 beschlossen, dass für neue Geldanlagen ab dem 1. Oktober 2017 folgende Kriterien erfüllt sein müssen:

1. Die Bank muss in Deutschland geschäftsansässig sein.
2. Die Bank muss unter der Aufsicht der Bundesbank/EZB stehen.
3. Die Bank muss dem Haftungsverbund der Sparkassen/Genossenschaften angehören oder die Geldanlage muss mit mindestens A- geratet sein (vgl. **Anlage 18**).

Die „Dienstanweisung Geld- und Kapitalanlagen“ der Landeshauptstadt München findet sich ebenfalls in den Anlagen (vgl. **Anlage 13**). Danach wird in München seit Jahren mit einem Limitmodell zur Steuerung und Begrenzung im Finanzanlagebereich gearbeitet. Mit diesem Limitmodell werden die Einzelrisiken unter Berücksichtigung mehrerer Aspekte begrenzt und die Bildung von Klumpenrisiken vermieden. Die einzuhaltenden Limits werden mit Hilfe eines speziellen Punktesystems ermittelt. Als Kriterien dienen dabei Ratingergebnisse, CDS-Spreads, die Frage nach einer Staatsbeteiligung sowie die ausgewiesene Kern- bzw. Gesamtkapitalquote des Kontrahenten. Geschäftsabschlüsse sind nur mit freigegebenen Kontrahenten zulässig. Es wurde ein Ampelsystem für Kontrahenten aufgelegt. In einer Positivliste finden sich jene Kontrahenten, mit denen ein Geschäftsabschluss im Rahmen der Limits möglich ist. Eine Beobachtungsliste enthält festgelegte Beschränkungen (z.B. Laufzeit, Produkt). In einer Negativliste sind unzulässige Geldeinlagen erfasst, auch als Anhaltspunkt für eine interessenwahrende Auflösung von Altgeschäften.

#### **d) Anpassung der rechtlichen Regelungen für kommunale Geldanlagen?**

Es besteht für kommunale Gelder keine gesetzliche Einlagensicherung. Im Rahmen der gesetzlichen Einlagensicherung sind gemäß § 6 Abs. 10 Einlagensicherungsgesetz (EinSiG) die Einlagen kommunaler Gebietskörperschaft nicht geschützt. Gesetzlicher Einlagenschutz besteht u.a. auch nicht für Stiftungen des privaten Rechts oder für Pensions- und Rentenfonds als institutionelle Anleger.

Die Auswahl der Geldanlagen liegt im Rahmen der kommunalen Finanzhoheit in der Eigenverantwortung der Kommunen.

Sie haben dabei auf eine ausreichende bzw. hinreichende Sicherheit zu achten und die Geldanlagen sollen einen angemessenen Ertrag erbringen (vgl. dazu z.B. § 74 Abs. 2 Satz 2 GO BY, § 91 Abs.2 Satz 2 GemO BW, § 90 Abs.2 Satz 2 GO NRW, § 89 Abs. 3 Satz 2 Sächs-GemO).

Darüber hinaus sind die haushaltsrechtlichen Regelungen vor dem Hintergrund der bestehenden untergesetzlichen Normsetzungen für Kommunen zur Geldanlage von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich. Teilweise schränken diese Vorgaben den möglichen Handlungs- und Entscheidungsspielraum der Kommunen erheblich ein.

Im Rahmen der Erhebung unter den Mitgliedsstädten des Deutschen Städtetages haben Städte aus allen vertretenen Ländern signalisiert, dass aufgrund des Wegfalls der Einlagensicherung des Bankenverbandes und der aktuellen Niedrigzins- bzw. Negativzinssituation die bestehenden Regelungen nachgebessert werden sollten (vgl. Abb. 5).

In einzelnen Ländern befinden sich Vorlagen der zuständigen Landesministerien derzeit im Anhörungsverfahren (so z.B. im Land Hessen und in Schleswig-Holstein).

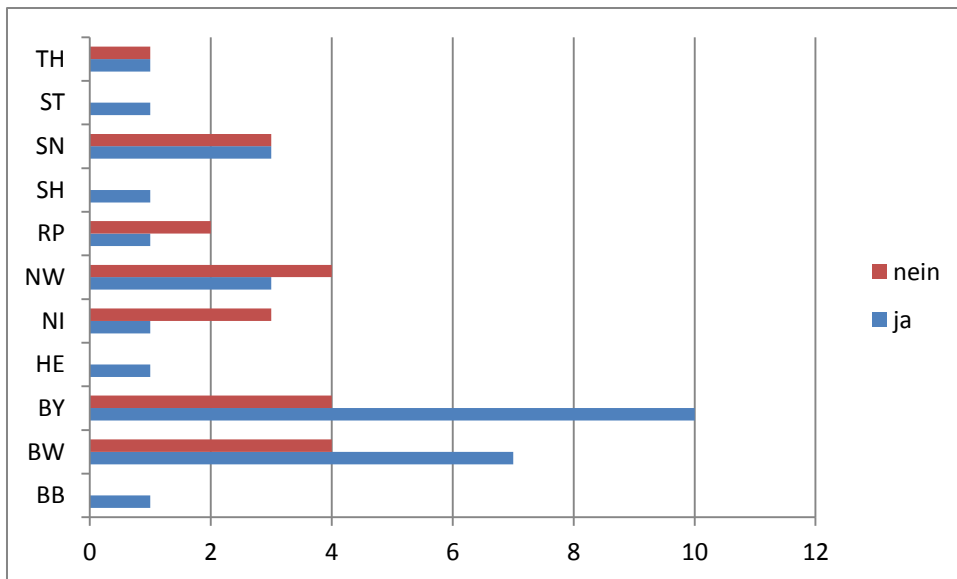


Abb. 5: Antworten der Mitglieder des DST auf die Frage, ob die derzeitigen rechtlichen Regelungen für kommunale Einlagen anzupassen/zu ändern sind; Auswertung nach Bundesländern

Vor allem Städte aus Bayern und Baden-Württemberg weisen darauf hin, dass eine Konkretisierung der Begriffe „ausreichende Sicherheit“ und „angemessener Ertrag“ erforderlich sei. Mit Bezug auf die veränderten Rahmenbedingungen sollten mögliche (zulässige) alternative Kriterien für die Gewährleistung einer „ausreichenden Sicherheit“ aufgezeigt werden. Für rechtlich unselbständige Stiftungen wird die Öffnung zum gesamten Anlagespektrum analog zu den bürgerlichen Stiftungen gefordert.

Die oben zitierte Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 9. März 2017 wird als hilfreich eingestuft. Ebenso wird auf die Darstellungen im Geschäftsbericht 2012 des Bayerischen Kommunalen Prüfungsverbands verwiesen (vgl. [http://www.bkpv.de/ver/html/gb2012/dobler\\_12.htm](http://www.bkpv.de/ver/html/gb2012/dobler_12.htm) ).

Im Freistaat Sachsen sind liquide Mittel sicher und ertragbringend anzulegen; sie müssen für ihren Zweck rechtzeitig verfügbar sein (§ 22 Abs. 1 SächsKomHVO-Doppik). In den bei der Hauptgeschäftsstelle des Deutschen Städtetages eingegangenen Rückmeldungen sächsischer Städte wird u.a. für bundesweit einheitliche Regelungen und mehr Eigenverantwortung der Kommunen geworben. Zudem wird ein landesweiter zentraler Cashpool für Kommunen ange-regt. Es wird darauf hingewiesen, dass bei vorherrschend kurzfristigen Geldanlagemöglichkeiten kein erhöhter Verwaltungsaufwand durch zusätzliches Berichtswesen und Genehmigungspflichten erzeugt werden sollte. Eine Differenzierung des Regelungsrahmens unter Einbeziehung von Höhe und Dauer der Geldanlage wäre unter Berücksichtigung der Verwaltungseffizienz wünschenswert.

Für Thüringen wird der Hinweis gegeben, dass weder das ThürKAG noch die ThürGemHV-Doppik Regelungen enthielten, ggf. sollten hier die Regelungen nach dem ThürGemHV und deren Verwaltungsvorschriften zumindest übernommen werden.

Für NRW signalisieren mehrere Städte, dass die derzeitigen Regelungen zur Wahrnehmung der Aufgabenstellung im Rahmen der kommunalen Finanzhoheit ausreichend seien (Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales NRW „Kommunale Kapitalanlagen“ 34 - 48.01.01/16 - 416/12 v. 11.12.2012). Diese Regelungen lassen ein breites Anlagespektrum zu. Im Erlass wird auf das Gesetz über die kommunalen Versorgungskassen und Zusatzversorgungskassen im Lande Nordrhein-Westfalen bzw. auf das Versicherungsaufsichtsgesetz Bezug genommen.

## Fazit

Viele Mitgliedsstädte des Deutschen Städtetages tätigen seit Jahren keine Geldanlagen in nennenswertem Umfang. Das Liquiditätsmanagement dieser Städte dient der Sicherstellung der laufenden Refinanzierung. Freie Mittel werden zur Reduzierung kurzfristiger Verbindlichkeiten genutzt.

Der weit überwiegende Teil der kommunalen Geldeinlagen ergibt sich aus der Anlage von Steuermitteln, die an den jeweiligen vierteljährlichen Hauptsteuerterminen zufließen und im Rahmen der Liquiditätsplanung für kurze Zeiträume angelegt werden müssen, bis im folgenden Dreimonatszeitraum diese Mittel für monatliche Auszahlungen (Sozialleistungen, Personalausgaben) wieder abfließen.

Die zentralen Eckpunkte der kommunalen Geldanlage sind Sicherheit, Rentabilität und Liquidität. Die Einhaltung dieser Grundsätze mündet im Spekulationsverbot.

Ausreichende Sicherheit hat bei kommunalen Geldeinlagen Priorität.

Der Wegfall der Einlagensicherung des Bankenverbandes für kommunale Geldeinlagen ist insofern gravierend und inakzeptabel.

Ein Blick in die Bankenstatistik verdeutlicht, dass in den letzten Jahren in beachtlichem Umfang kommunale Geldeinlagen in Banken getätigt wurden, die dem Einlagensicherungsfonds angeschlossen sind. So befanden sich Ende 2016 immerhin rund 29 Prozent der kommunalen Einlagen bei „Kreditbanken“, zu denen in der Statistik Großbanken, Regionalbanken und sonstige Kreditbanken sowie Zweigstellen ausländischer Banken zählen. Dabei handelte es sich vor allem um längerfristige Einlagen, aber auch um beachtliche Beträge bei den kommunalen Sichteinlagen (vgl. Abb. 6).

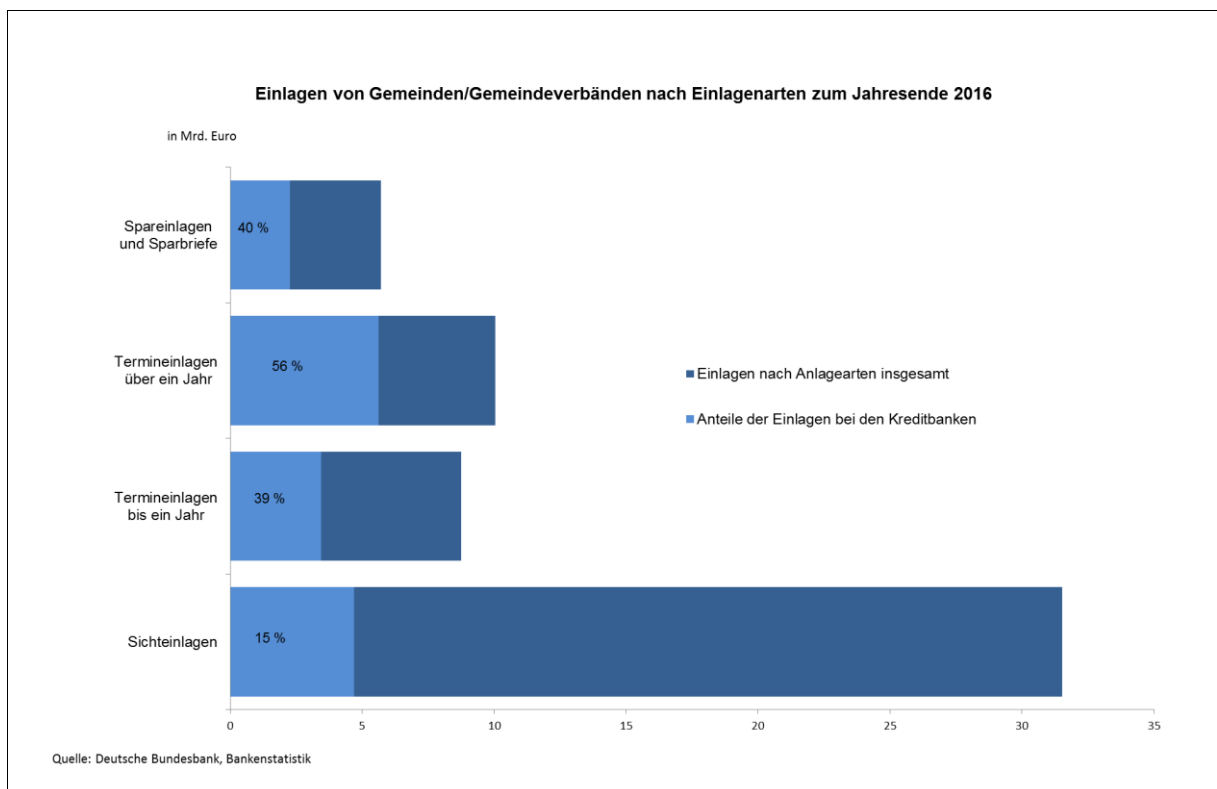


Abb. 6: Einlagen von Kommunen nach Einlagenarten zum Jahresende 2016, mit Anteilen der Einlagen bei Kreditbanken

Zwar gilt für kommunale Einlagen, die vor dem 1. Oktober 2017 getätigt wurden, zunächst noch ein Bestandsschutz im Rahmen des Einlagensicherungsfonds des Bankenverbandes. Für die Perspektive hat der Wegfall der Einlagensicherung des Bankenverbandes jedoch beachtliche Konsequenzen für die kommunale Geldanlage. Bei der Neuausrichtung der örtlichen Anlagestrategien sind eine angemessene Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs "ausreichender Sicherheit" und die Benennung haltbarer alternativer Kriterien für die Gewährleistung einer "ausreichenden Sicherheit" die zentralen Fragen. Den Kommunen steht der Beurteilungsspielraum zu.

Die Abfrage unter den unmittelbaren Mitgliedsstädten des Deutschen Städtetages hat ein breites Spektrum möglicher Ansätze für diese Neuausrichtung der Anlagestrategien ergeben. Gleichwohl werfen die einzelnen Ansätze auch Fragen auf. So z.B.:

- Bei der favorisierten Umschichtung der Einlagen auf Institute mit Institutssicherung reagieren unter den gegenwärtigen Marktbedingungen gerade diese Institute vermehrt mit Limitierungen und/oder Verwahrgeldgebühren.
- Eine verfeinerte Steuerung der kommunalen Geldanlagen über eine verstärkte Diversifizierung, über kürzere Laufzeiten, die Nutzung von Ratingergebnissen sowie weiterer Beurteilungsparametern (wie z.B. CDS-Prämien, Kern- und Gesamtkapitalquote) setzt eine entsprechende Expertise in den Verwaltungen voraus. Die geforderte Offenlegung von Prüfergebnissen durch den Bankenverband für die angeschlossenen Institute steht bisher aus.
- Besondere Herausforderungen stellen sich bei der Geldanlage von unselbständigen Stiftungen. Die ungleiche Behandlung von unselbständigen und rechtlich selbständigen Stiftungen bei der künftigen Einlagensicherung des Bankenverbandes ist indiskutabel. Zudem wird unter den aktuellen Bedingungen der Niedrigzins- bzw. Negativzinspolitik der EZB die Öffnung für ein erweitertes Anlagespektrum erforderlich.
- Auch sind bisherige Lösungen im Rahmen städtischer „Konzernfinanzierung“ hinsichtlich ihrer künftigen Tragfähigkeit zu prüfen und ggf. neu zu justieren.

Zweifellos nimmt die Komplexität der Entscheidungsprozesse bei kommunalen Geldanlagen weiter zu. Kommunalverwaltungen benötigen vermehrt Unterstützung vor allem beim Aufbau des dafür unerlässlichen Know-how. Verfügbare Expertise kann in den Finanzministerien und Förderinstituten der Länder vermutet werden. Der Zugang zu Spezialkenntnissen und Einschätzungen sollte gegenüber ratsuchenden Kommunen, z.B. mit der Einrichtung einer Task-Force, geöffnet werden. Das würde insbesondere den Verantwortlichen in den kleineren Kommunalverwaltungen, die nicht täglich mit Geldanlagen befasst sind, eine notwendige Hilfestellung bieten.

Wurden in der Vergangenheit örtliche Anlagerichtlinien oder Dienstanweisungen zur Geldanlage formuliert, sollten diese überprüft und ggf. überarbeitet werden. Es liegen Ausarbeitungen aus mehreren Städten verschiedener Bundesländer und unterschiedlicher Größe vor, die für die örtliche Debatte genutzt werden können (siehe **Anhang**).

Bestehende untergesetzliche Normsetzungen in den Ländern zur kommunalen Geldanlage begrenzen in sehr unterschiedlichem Maße den möglichen Handlungs- und Entscheidungs-

spielraum der Kommunen. Es sollte der Dialog mit der Politik und den Aufsichtsbehörden gesucht werden, um auch in Zukunft den Ansprüchen von ausreichender Sicherheit und einem angemessenen Ertrag bei der kommunalen Geldanlage gerecht werden zu können.

Abschließend sei noch einmal darauf verwiesen: Kommunen wurden von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) als Privatkunden eingestuft. Banken stehen damit in einer besonderen Pflicht zur Information und Beratung. Die Dokumentation dieser Bankberatung, die die Entscheidungsgrundlage für die Verantwortlichen in der Kommunalverwaltung darstellt, ist notwendig und wesentlich.

## **Anhang**