

GPA-Mitteilung 20/2000

Az. 912.21; 921.60

01.12.2000

Kommunalwirtschaftliche Anforderungen an die Sicherheit, Greifbarkeit und einen angemessenen Ertrag bei kurzfristigen Geldanlagen

Die GPA hat sich in der Vergangenheit bereits mehrfach zu kommunalen Geldanlagen geäußert¹. Gemeinsamer Grundtenor dieser Äußerungen war stets, dass angesichts der besonderen Verantwortung der Gemeinden für die von ihnen verwalteten (Steuer-)Gelder bei der vorübergehenden Anlage von Kassen- und Rücklagenmitteln bei Dritten grundsätzlich ausreichende Vorsichtsmaßnahmen zu treffen sind und im Zweifelsfalle zu Gunsten der (vorrangigen) Sicherheitsbedürfnisse auf evtl. höhere, jedoch ggf. risikobehaftete Erträge verzichtet werden muss.

Mit Blick auf die erheblichen Vermögenserlöse, die von einigen Städten und Gemeinden in nächster Zeit aus der Veräußerung ihrer Beteiligungen an Energieversorgungsunternehmen erwartet werden, ist seit einiger Zeit bei den kommunalen Landesverbänden - aber nicht nur bei diesen - eine Diskussion in Gang gekommen über eine zeitgemäße Lockerung der bisher recht engen gemeindewirtschaftsrechtlichen Geldanlagevorschriften, zumal erst kürzlich die Anlagemöglichkeiten des Kommunalen Versorgungsverbands Baden-Württemberg (KVBW) ausgeweitet und - was dessen langfristige Versorgungsrücklagen angeht, nicht hingegen auch für die sog. Sicherheitsrücklage des KVBW - an die für private Versicherungsunternehmen geltenden Vorschriften angeglichen worden sind (u.a. Ausdehnung der Anlagemöglichkeiten auch auf Aktien, Aktienfonds)². Bei den in letzter Zeit vermehrt bei der GPA hierzu eingehenden Anfragen zur gemeindewirtschaftsrechtlichen Zulässigkeit unterschiedlichster Anlageinstrumente wird allerdings häufig übersehen, dass sich die vorstehenden Überlegungen zu einer zeitgemäßen Fortentwicklung der kommunalen Geldanlagevorschriften ausschließlich auf den Bereich der beschriebenen **längerfristigen Vermögensanlagen** beschränken.

¹ Vgl. GPA-Mitt. 10/1991 Az. 921.60; GPA-Mitt. 11/1992 Az. 912.21; GPA-Mitt 6/1996 Az. 910.00, 912.21, 921.60.

² Vgl. Änderung von § 27 des Gesetzes über den Kommunalen Versorgungsverband BW durch Art. 4 des Änderungsgesetzes v. 04.04.2000, GBl. S. 364. Gesetzentwurf nebst Begründung s. LT-Drs 12/4794 v. 25.01.2000.

Für die üblichen **kurzfristigen Geldanlagen** der Kommunen ist hingegen **keine Änderung** der bisherigen Regelungen beabsichtigt. Für diese Geldanlagen gilt weiterhin Folgendes:

1 Rechtliche Vorgaben und ihre Rangfolge

Die Verpflichtung, die Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu führen (§ 77 Abs. 2 GemO), erfasst sämtliche Verwaltungsbereiche der Gemeinde, also auch die allgemeine Finanzwirtschaft. Vorübergehend für den Haushaltsvollzug nicht benötigte Kassen- und Rücklagenmittel sind demnach möglichst wirtschaftlich, d.h. ertragbringend anzulegen. Nach § 91 Abs. 2 Satz 2 GemO ist dabei vor allem auf eine „**ausreichende Sicherheit**“ zu achten. Außerdem soll ein „**angemessener Ertrag**“ erzielt und Vorsorge getroffen werden, dass die Geldbestände „**bei Bedarf verfügbar**“ sind (§ 18 Abs. 1 Satz 3 GemKVO).

In dieser Aufzählung liegt zugleich eine **Rangfolge**, die ihre Begründung und Rechtfertigung dadurch erfährt, dass die verwalteten Finanzmittel den Kommunen von den Steuerzahlern letztlich nur „treuhänderisch“ überlassen werden.

2 Ausreichende Sicherheit

Mit der Formulierung in § 91 Abs. 2 Satz 2 GemO wird (bewusst) auf eine Überregulierung dahingehend verzichtet, nur „absolut sichere“ oder „mündelsichere“¹ (vgl. § 1807 BGB) Geldanlagen der Gemeinden zuzulassen. Zudem hat das Innenministerium im Interesse der kommunalen Selbstverwaltung (und Selbstverantwortung) bis heute davon abgesehen, die Verordnungsermächtigung in § 144 Nr. 19 GemO auszuschöpfen und Näheres zu den gemeindlichen Geldanlagen und ihrer Sicherung zu regeln².

Auch wenn „nur“ ausreichende Sicherheit gefordert ist, bedeutet das im Zusammenhang mit den besonderen Sorgfaltspflichten der öffentlichen Hand, dass bei einer Geldanlage ein **Kapitalverlust** mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit **ausgeschlossen** sein muss. Falls bei einem Anlageprodukt gleichwohl ein Kapitalverlustrisiko (Kursrisiko) besteht,

¹ Sofern Mündelsicherheit besteht, wird allerdings regelmäßig § 91 Abs. 2 Satz 2 GemO erfüllt sein.

² Bis 1976 war insoweit im Übrigen bestimmt, dass Wertpapiere, die keinen festen Zinssatz aufweisen oder nicht zum Verkehr an Börsen zugelassen sind, nicht für Geldanlagen genutzt werden dürfen - § 4 der seit 1976 aufgehobenen Zweiten Verordnung des IM zur Durchführung der Gemeindeordnung v. 31.10.1955 (GBl. 1955 S. 241).

muss vorab feststehen, dass dieses durch einen entsprechend höheren Ertrag ausgeglichen wird. Dazu muss der denkbare Kapitalverlust vor der Anlageentscheidung exakt eingegrenzt werden können. Bei festverzinslichen Wertpapieren (z.B. bei börsengehandelten Anleihen) mag dies möglich sein¹, bei Aktien können indessen regelmäßig nur spekulative Schätzungen angestellt werden. Gerade deshalb sind kurzfristige Geldanlagen in Form von **Aktien** wegen ihrer nie mit Sicherheit auszuschließenden Kursschwankungen gemeindefinanziell grundsätzlich **unzulässig**. Entsprechendes gilt für Aktienfonds.

3 Angemessener Ertrag

In § 91 Abs. 2 Satz 2 GemO wird neben der Sicherheit ausdrücklich (als „Sollvorschrift“) auch ein angemessener Vermögensertrag gefordert, d.h. der reine **Kapitalerhalt** einer Geldanlage **reicht nicht aus**. Ein möglicher Kapitalverlust muss deshalb ggf. und mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit von einem höheren Ertrag mehr als ausgeglichen werden².

Nicht nur um für die Gemeinden den Anreiz zu Spekulationsgeschäften abzumildern, sondern auch aus Praktikabilitätsgründen wird lediglich ein „angemessener“ Ertrag gefordert. „Angemessen“ ist ein Ertrag dann, wenn er den Geldwert der Anlage sichert (sog. „Inflationsausgleich“) und sich darüber hinaus eine **allgemein übliche Rendite** ergibt. Dabei darf natürlich nicht auf die bei spekulativen Anlageformen evtl. möglichen höheren Renditen abgestellt werden, zumal die (nicht aufgabengebundene) Erzielung von Gelderträgen keine unmittelbare Aufgabe der Gemeinden ist³. Richtwert für einen angemessenen Ertrag ist vielmehr die deutlich niedrigere Rendite, die ein (aufgrund der Sicherheitsbelange) vorrangig auf Kapitalerhalt abzielender Anleger erzielen kann. Ansatzpunkte für die Beurteilung der Angemessenheit eines Ertrags bzw. einer Rendite in diesem Sinne können regelmäßig dem Wirtschaftsteil (Börsenteil) einer größeren Tageszeitung oder - etwas ausführlicher - den Zinssatzübersichten in den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank entnommen werden.

¹ Z.B. bei nur noch kurzer Restlaufzeit der Papiere und bei Fonds, die sich auf solche „Kurzläufer“ spezialisiert haben.

² S.a. Kunze/Bronner/Katz, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, Rdnr. 52 zu § 91 GemO.

³ So z.B. Erlass des IM v. 17.08.1998 – 2-2251.2/1; Kunze/Bronner/Katz, a.a.O. Rdnr. 20.

Gerade bei kurzfristigen Geldanlagen muss allerdings zusätzlich darauf geachtet werden, dass eine an sich angemessene „Nominalrendite“ nicht durch anfallende Nebenkosten, wie z.B. Depot- oder Verwaltungsgebühren, Ausgabeaufschläge, Rückgabeabschläge oder durch Provisionen auf ein unterdurchschnittliches Niveau abgebaut wird.

4 Verfügbarkeit bei Bedarf

Das (stark jahresbezogene) kommunale Haushaltsrecht geht grundsätzlich nicht von einer längerfristigen Absonderung größerer Geldbeträge von der Haushaltswirtschaft ohne konkrete Zweckbestimmung aus. **Vorübergehend** für den Haushaltsvollzug nicht benötigte Kassen- oder Rücklagenmittel müssen deshalb jeweils für ihren eigentlichen (Haushalts-) Zweck bei Bedarf wieder rechtzeitig verfügbar bzw. greifbar sein (§ 18 Abs. 1 GemKVO; § 21 Abs. 1 GemHVO). Das Nebeneinander von Geldanlagen und gleichzeitig notwendigen Kassenkrediten ist in aller Regel unwirtschaftlich und deshalb grundsätzlich zu vermeiden (§ 89 Abs. 1 Satz 1 GemO). Ist eine Überliquidität nur kurzfristig gegeben, muss eine längerfristige Geldanlage regelmäßig ausscheiden. Damit ist auch schon die Frage nach dem Einsatz zwar ertragsstarker aber meist langfristig¹ ausgerichteter Anlageprodukte, die während ihrer Laufzeit regelmäßig Kursschwankungen unterliegen können, beantwortet.

Für ein erfolgreiches Geldanlagemanagement ist auf jeden Fall eine tagesaktuelle und kompetente Kassenmitteldisposition notwendig, was von vielen Kommunen jedoch nicht immer ausreichend beachtet wird. Immer wieder ist deshalb bei überörtlichen Prüfungen festzustellen, dass zwar meist die von den Kreditinstituten angebotenen Anlagemöglichkeiten mit monatlichen Laufzeiten bekannt sind und genutzt werden, die daneben möglichen, täglich verfügbaren Anlageformen (z.B. Tagesgelder, Geldmarktkonten) oft aber ungenutzt bleiben.

5 Zuständigkeiten bei Geldanlagen²

Die Sachentscheidung über kurzfristige Geldanlagen zählt regelmäßig zu den Geschäften der laufenden Verwaltung i.S. von § 44 Abs. 2 GemO (vgl. auch VwV GemO Nr. 1 hierzu).

¹ Fondsgesellschaften weisen oft von sich aus schon auf eine bestimmte Mindestanlagedauer hin.

² S. dazu ausführlich GPA-Mitt. 6/1996 Az. 910.00; 912.21; 921.60.

Üblicherweise wird diese Zuständigkeit vom Bürgermeister auf den Fachbeamten für das Finanzwesen (Kämmerer, Rechnungsamtsleiter) übertragen (vgl. VwV Nr. 2 zu § 18 GemKVO), bei dem nach § 116 Abs. 1 GemO u.a. die Verwaltung des Geldvermögens zusammengefasst werden soll. Ob Teile dieser Zuständigkeit - wie vor allem bei größeren Verwaltungen üblich - auch auf den Kassenverwalter übertragen werden können, mag mit Blick auf § 6 Abs. 1 und 3 GemKVO und auf § 10 Abs. 3 GemKVO kritisch zu sehen sein, wird wegen der häufigen Eilbedürftigkeit der Anlageentscheidungen in der Praxis letztlich aber nicht ausgeschlossen werden können. Wichtig ist auf jeden Fall, dass die Herauslösung der Zahlungsmittel aus dem Kassenbestand nicht durch eine Person allein erfolgt. An diesen Vorgängen sollten nach dem „Vier-Augen-Prinzip“ grundsätzlich mindestens zwei Personen verantwortlich beteiligt sein, wobei die den Zahlungsmittelabfluss freigebende Kassenanordnung ohnehin von einer Stelle außerhalb der Kasse kommen muss (§ 6 Abs. 3 zweiter Halbsatz GemKVO).

6 Zusammenfassung

Die für kurzfristige Geldanlagen geltenden Vorschriften des Gemeindefinanzrechts sind nach wie vor relativ stringent und räumen dem Sicherheitsaspekt eindeutig den Vorrang ein. Im Regelfall sollte bei der Anlage von vorübergehend für Zwecke der Haushaltswirtschaft nicht benötigten Kassen- und Rücklagenmitteln deshalb weiterhin auf eine verbindlich feststehende (und damit objektiv vergleichbare) Rendite der Geldanlagen geachtet werden.

Der Mehrertrag, den ein kompliziertes, schwer durchschaubares und oft auch nur schwierig zu beurteilendes anderes Anlageprodukt möglicherweise zu erbringen vermag, wird meist durch den höheren Verwaltungsaufwand für die Anlageentscheidung und bei der nachfolgenden Überwachung bereits wieder deutlich relativiert. Wichtiger und lohnender als das manchmal etwas übertriebene Bemühen einzelner Gemeinden um einen geringen Mehrertrag durch neue Geldanlageformen ist nach den Erfahrungen der GPA ein tagesaktuelles und kompetentes Liquiditätsmanagement bei der bzw. durch die Gemeindekasse (Stadtkasse).