
Datum: 14. April 2021
Auskunft erteilt: Herr Dr. Dirk During
Telefon: - 11 71

Diskussionspapier Anlagerichtlinien Richtlinien für Geldanlagen der Universitätsstadt Gießen

Der Magistrat hat am 17.03.2021 eine Vorlage in den Geschäftsgang der Stadtverordnetenversammlung (Drucksache STV/2762/2021) gegeben, wonach die Anlagerichtlinie der Stadt Gießen überarbeitet werden soll. Die Anlagerichtlinie war durch die Stadtverordnetenversammlung am 20.12.2018 (Drucksache STV/1436/2018) beschlossen worden. Diese Anlagerichtlinie orientiert sich an den Hinweisen des Hessischen Innenministeriums zu Geldanlagen und Einlagensicherung vom 29.05.2018 (Erlass HMdluS).

Mit dieser Vorlage wird eine Diskussion in der Stadtverordnetenversammlung über die künftige Ausrichtung im Bereich der Geldanlagen durch die Stadt Gießen angestrebt.

Dabei besteht eine große Bandbreite möglicher Entscheidungen:

Denkbar ist einerseits, dass die Stadt Gießen entscheidet, vor dem Hintergrund der Ereignisse über die Greensill Bank AG, Bremen, künftig keine neuen Geldanlagen abzuschließen. Auf der anderen Seite könnte die Position vertreten werden, dass die bestehende Anlagerichtlinie fast unverändert weiterhin zu Anwendung kommt. Innerhalb dieser Bandbreite sind zahlreiche Möglichkeiten der Veränderung der Anlagenrichtlinie denkbar.

Der Magistrat könnte schon von sich aus einen Vorschlag für die Überarbeitung der Anlagenrichtlinie vorlegen. Wegen der oben dargelegten Bandbreite möglicher Entscheidungen setzt der Magistrat aber auf eine vorherige Debatte in der Stadtverordnetenversammlung. Bei Bedarf kann die o. g. Beschlussvorlage mittels gesonderter Anträge innerhalb des Verfahrens ergänzt oder verändert werden.

Aus der Beschreibung dieser bestehenden Bandbreite denkbarer Entscheidungsmöglichkeiten erwächst im Moment die Situation, dass der Magistrat noch keine Überarbeitung und Weiterentwicklung der Anlagerichtlinie vornehmen möchte. Vielmehr erscheint es zunächst sinnvoll, wenn Grundzüge der Ausrichtung zunächst in der Stadtverordnetenversammlung diskutiert werden, um dem Magistrat eine Standortbestimmung für die Fortschreibung zu ermöglichen.

Dieses Diskussionspapier soll das o. g. Beratungsverfahren mit einigen Aspekten aus Sicht des Magistrats anreichern.

Ein erster Teil zeigt schlaglichtartig die Ausgangslage hinsichtlich der Liquiditätssituation der Stadt Gießen. Darauf folgt ein zweiter Teil in dem denkbare Maßnahmen zur Risikosteuerung vorgestellt und diskutiert werden. Danach wird ein vorläufiges Fazit dargestellt.

1. Ausgangssituation Liquidität

Grundlage für die Diskussion einer möglichen Strategie sollte eine Kurzbeschreibung der Ausgangssituation hinsichtlich der Liquiditätslage sein.

In den vergangenen Jahren hat sich der Liquiditätsbestand der Stadt Gießen schrittweise erhöht. Diese Entwicklung ist in Kombination mit den Überschüssen in der Ergebnisrechnung eingetreten. Die zahlungswirksamen Überschüsse der Ergebnisrechnung haben in der Finanzrechnung zu einem Liquiditätsüberschuss beigetragen.

Teile dieser Liquidität sollten dauerhaft vorgehalten werden für den Fall, dass Fehlbedarfe in der Ergebnisrechnung, die zu Zahlungsmittelrückgängen in der Finanzrechnung führen, ausgeglichen werden müssen. Überdies ist ein Teilbetrag der Liquiditätsüberschüsse stets nach rechtlicher Vorgabe als Liquiditätsreserve vorzuhalten.

Aufgrund dieser Entwicklung haben sich die Guthabenbestände auf den Girokonten und Tagesgeldkonten erhöht.

Bei der aktuellen Geldmarktlage ist zu vergegenwärtigen, dass für Guthabenbestände auf Girokonten und Tagesgeldkonten keine Guthabenzinsen erwirtschaftet werden können. Es ist vielmehr seit einigen Jahren der Fall, dass Geschäftsbanken Verwahrtgelte (Strafzinsen, Negativzinsen) für unterhaltene Guthabenbestände erheben.

Im Bereich des Liquiditätsmanagements ist es seit mehreren Jahren ein Ziel der Arbeiten, bei den Geschäftsbanken Freibeträge zu verhandeln. Das Verwahrtgelt soll unterhalb dieser Freibeträge nicht bzw. nicht in voller Höhe erhoben werden. Dies ist teilweise gelungen, wobei die Freibeträge nicht ausreichend sind, um Verwahrtgelte vollständig zu vermeiden.

Im Jahr 2020 beliefen sich die angefallenen Verwahrtgelte, die durch die Stadt Gießen gezahlt werden mussten, auf rd. 54.000 €. Außerdem kann davon ausgegangen werden, dass durch Maßnahmen der Liquiditätssteuerung im Jahr 2020 überdies weitere Verwahrtgelte in Höhe von ca. 80.000 € vermieden werden konnten.

Insofern kann konstatiert werden, dass ohne liquiditätssteuernde Maßnahmen ein schrittweiser Rückgang des Liquiditätsbestandes eintritt. Hinzu tritt der allgemeine Anstieg der Verbraucherpreise (Inflation).

2 Maßnahmen zur Risikosteuerung

Für den Fall, dass nach den o. g. Vorbemerkungen durch die Stadt Gießen auch in Zukunft Geldanlagen erfolgen sollen, könnten dabei folgende Ergänzungen in die Anlagenrichtlinie aufgenommen werden. Dabei handelt es sich um abstrakte Möglichkeiten zur Steigerung der Sicherheit.

Geldanlagen unterliegen dabei grundsätzlich einem Ausfallrisiko. Eine Entwicklung wie ein Ausfall der Anlagen durch eine Bankeninsolvenz kann durch die folgenden Maßnahmen nie vollständig ausgeschlossen werden. Somit sind sämtliche Maßnahmen darauf ausgerichtet, um das immer bestehende Ausfallrisiko zu mindern und damit evtl. finanzielle Schäden zu begrenzen.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen werden hinsichtlich folgender Dimensionen diskutiert:

- Reduzierung Ausfallrisiko
- Wirtschaftlichkeit
- Informationsgrundlagen
- Erschließung Banken

Bei der Dimension Reduzierung Ausfallrisiko wird eingeschätzt, inwieweit die vorgestellte Maßnahme dazu geeignet ist, um das immer bestehende Ausfallrisiko bei Geldanlagen zu mindern.

Die Dimension Wirtschaftlichkeit zielt auf eine Beurteilung der mit der jeweiligen Maßnahme anfallenden Kosten/Transaktionskosten für Eigen- oder Fremdleistungen im Verhältnis zu möglichen Zinersparnissen/Zinserträgen ab.

Bei Einzelabschlüssen ist eine ausreichende Informationsgrundlage erforderlich. Bei dieser Dimension wird angegeben, welche jeweiligen Informationen dazu bei der Stadt Gießen vorliegen bzw. welche Maßnahmen der Informationsbeschaffung zusätzlich erforderlich sind.

In der Dimension Erschließung Banken wird eingeschätzt, welche Auswirkung durch diese Maßnahme auf den Kreis der potenziell geeigneten Banken entsteht.

2.1 Auswahl Kreditinstitute

Nach Ziff. 13 Erlass des HMdluS sind Festlegungen zu Ratings in der Anlagenrichtlinie vorzunehmen. Mittels des Ratings soll eine Auswahl der Kreditinstitute erfolgen. Unter Ziff. 4.2 der Anlagenrichtlinie wird dieser Anforderung nachgekommen.

2.1.1 Ratings/Anhebung Investmentgrade

Es ist möglich, dass zum Zwecke der Erhöhung der Sicherheit der Einzelanlage die Ratingklassen innerhalb der Anlagerichtlinie angehoben werden und höhere Investmentgrades gefordert werden.

Durch diese Maßnahme dürfte sich der Kreis, der für Geldanlagen in Betracht kommenden Banken tendenziell verringern. Um diese Vermutung zu überprüfen, müsste eine vertiefte Untersuchung der Ratings deutscher Banken vorgenommen werden. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit der Greensill Bank AG, Bremen, ist allerdings auch zu hinterfragen, ob durch eine Anhebung der Investmentgrades auch eine gleichzeitige Erhöhung der Ausfallsicherheit erreicht werden kann.

Werden die Anforderungen an die Ratings zu hoch gesetzt ist auch denkbar, dass keine geeigneten Kreditinstitute gewonnen werden können.

Die Anforderungen an die Informationsbeschaffung über die Ratings im Vorfeld der Einzelabschlüsse steigen durch diese Maßnahme nicht an, weil die Ratings ohnehin bei Einzelabschlüssen abgefragt werden. Zusätzliche Transaktionskosten hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit entstehen außerdem nicht.

2.1.2 Einlagensicherung

Neben der Berücksichtigung von Ratings zur Auswahl von Banken könnte auch die Festlegung getroffen werden, dass grundsätzlich nur noch Geldanlagen bei Kreditinstituten erfolgen, die einer Einlagensicherung unterliegen. Dabei besteht derzeit ein Mischsystem aus gesetzlichen und freiwilligen Einlagensicherungsinstrumenten. Der Erlass des HMdluS führt dazu aus, dass auch die „... Einlagensicherungsinstrumente der Sparkassen-Finanzgruppe und der Genossenschaftsbanken ... ebenfalls keinen Schutz für die Einlagen der öffentlichen Hand“ bieten. Insofern könnte durch eine Begrenzung der Anlagemöglichkeiten ausschließlich bei einlagengesicherten Instituten die Situation eintreten, dass sich der Kreis möglicher Kreditinstitute stark reduziert.

Zusätzliche Kosten für die Einzeltransaktionen würden durch diese Maßnahme nicht entstehen. Die Informationsbeschaffung über die Zugehörigkeit von Banken zu den Einlagensicherungssystemen könnte mehrmals jährlich aktualisiert werden. Im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit scheint diese Anforderung keine wesentlichen negativen Auswirkungen zu haben.

2.2 Diversifizierung/Streuung

In Ziff. 13 Erlass des HMdluS wird angeregt, dass bei Geldanlagen größeren Umfangs eine Verteilung auf verschiedene Kreditinstitute erfolgt. Eine derartige Verteilung wird als Diversifizierung/Streuung bezeichnet. Es handelt sich um ein Instrument der Risikosteuerung um Klumpenrisiken zu vermeiden. Dabei erfolgt die Risikosteuerung gerade unter dem Gesichtspunkt, dass Ausfallrisiken nie vollständig ausgeschlossen werden können. Die Diversifizierung erkennt vielmehr das Ausfallrisiko an und versucht in einem solchen Fall, die finanziellen Schäden von Ausfällen zu begrenzen.

Unter Ziff. 4.1 ist diese Anregung in die Anlagenrichtlinie aufgenommen worden.

Es ist denkbar, dass diese Vorgabe zur Diversifizierung in der Anlagenrichtlinie weiterentwickelt wird und andere Höchstbeträge definiert werden. Auch eine Änderung der Berechnungsmethode hin zu einem verbindlichen Höchstbetrag ist denkbar. Dabei sollten allerdings Unterschiede für die unterschiedlichen Anlageformen beachtet werden.

2.2.1 Girokonten und Tagesgeldkonten

Für Bestände auf Girokonten und Tagesgeldkonten würden derartige Diversifizierungen zu einer Steigerung des täglichen Bearbeitungsaufwandes im Liquiditätsmanagement führen und dadurch die Bearbeitungskosten erhöhen. Bei einer Festschreibung von Höchstbeträgen im Bereich der Girokonten und Tagesgeldkonten wird sich außerdem vermeintlich die Anzahl der Geschäftsbanken ausweiten müssen. Dadurch entstehen ebenfalls zusätzliche Kosten, weil die Unterhaltung weiterer Konten entsprechende Grundgebühren der Banken auslösen würden.

2.2.2 Festgelder

Im Bereich der längeren Laufzeiten für Geldanlagen ab der Gruppe von Festgeldern wäre die Diversifizierung umsetzbar, wobei sich aber in Kombination mit anderen Aspekten der Risikosteuerung der Kreis der Anbieter verringern könnte.

Bezüglich der Wirtschaftlichkeit sollten von dieser Maßnahme keine zusätzlichen Transaktionskosten ausgehen. Die Informationsbeschaffung für dieses Kriterium ist ohne Mehraufwand möglich.

2.3 Beratungsleistungen

Nach Ziff. 5 Erlass des HMdluS soll sich die Kommune bei längerfristigen und komplexen Anlagen fachkundig beraten lassen.

Durch Ziff. 1.5 der Anlagenrichtlinie wird dieser Aspekt umgesetzt.

Die Landesregelungen machen keine weiteren Vorgaben hinsichtlich der konkreten Beratungsform. Durch die Beratung wird eine zweite Meinung beim Anlagemanagement hinzugewonnen und damit Entscheidungen auf eine breitere Informationsgrundlage gestellt. Die Beratung kann grundsätzlich zu unterschiedlichen Zeitpunkten der Anlageentscheidung erfolgen.

Für komplexe Anlageprodukte ist die Hinzuziehung von Beratungsleistungen dringend zu empfehlen. Derartige Anlageprodukte können allerdings erst ab längeren Anlagelaufzeiten in Betracht gezogen werden.

2.3.1 Beratung Anlagestrategie

Denkbar ist, dass Beratungsleistungen in Anspruch genommen werden, um eine grundsätzliche Anlagestrategie zu erarbeiten. Anlagestrategien umfassen regelmäßig Überlegungen zur Bildung einer Zinsmeinung und daraus einer Ableitung operativer Maßnahmen, wie etwa die Definition von Anlagelaufzeiten oder der Auswahl konkreter Anlageprodukte. Bei einem derartigen strategischen Ansatz wären wahrscheinlich noch keine Risikoprüfungen hinsichtlich der Geeignetheit einzelner Banken sinnvoll und möglich. Die Hinzuziehung von Beratung in dieser Phase kann aber dazu geeignet sein, eine breitere Informationsgrundlage mittels Hinzuziehung von Anlagespezialisten zu schaffen.

Beratungsleistungen werden in der Regel gegen ein Entgelt erbracht. Im Zusammenhang mit dem bestehenden Niedrigzinsumfeld ist hierbei zu beachten, dass die Inanspruchnahme von Beratungsleistungen Kosten verursachen, die evtl. nicht durch die mit den Anlagen realisierten Zinsen gedeckt werden. Die Auswahl des Beraters setzt ein Vergabeverfahren voraus. In diesem Rahmen wäre zu prüfen, ob Haftungsgrenzen für die Beratungstätigkeit bestehen.

2.3.2 Geeignetheit Kreditinstitute

Außerdem ist es denkbar, Beratungsleistungen für die Erstellung von Analysen hinsichtlich der Geeignetheit von Kreditinstituten in Anspruch zu nehmen. Die Beratungsleistungen könnten in Form regelmäßiger Marktbeobachtungen erfolgen, die eine möglichst umfassende und neutrale Risikobewertung der Kreditinstitute umfasst.

Eine Kombination dieser Leistungen mit Beratungsleistungen hinsichtlich der Anlagestrategie ist denkbar.

Auch bei der Inanspruchnahme dieser Beratungsleistungen werden Beratungshonorare anfallen.

2.3.3 Einzelabschlüsse

Außerdem könnten Beratungen bei konkreten Geschäftsabschlüssen zum Tragen kommen. Dabei werden Geschäftsabschlüsse regelmäßig unter einem gewissen Termindruck erfolgen, da ein Vergleich der angebotenen Konditionen in der Regel auf Grundlage einer Angebotseinholung erfolgt und Kreditinstitute angebotene Konditionen nur für einen begrenzten Zeitraum aufrechterhalten. Dadurch wird die Möglichkeit der Hinzuziehung von Beratungen in diesem Zeitraum sehr stark begrenzt. Daher scheint insoweit nur die Einbeziehung von Maklern möglich. Die Reaktionszeiten von Beratern in diesem Stadium werden als zu lang eingeschätzt.

3. Vorläufiges Fazit

Geldanlagen beinhalten das Risiko eines Verlusts des Anlagekapitals. Wenn ein derartiges Risiko in Zukunft vermieden werden soll, müsste die Anwendung der Anlagerichtlinie dauerhaft ausgesetzt werden. In einem solchen Fall sollte neben einer – unvermeidbaren – Nutzung von Girokonten lediglich Anlageformen mit niedrigem Risiko in Tagesgeldern erfolgen. Bei einer derartigen Vorgehensweise kann nach einer Einschätzung der aktuellen Geldmarktlage davon ausgegangen werden, dass eine Optimierung von Negativzinsen nicht möglich ist, also die Zahlung negativer Zinsen für die Vorhaltung von Liquidität in Kauf genommen werden muss.

Bei einer Entscheidung zugunsten einer Weiterführung von Geldanlagen wären alle denkbaren Maßnahmen allenfalls dazu geeignet, das Risiko des Verlustes zu reduzieren, ohne dabei eine vollständige Sicherheit der Anlagen gewährleisten zu können.

Die o. g. Diskussion zeigt als vorläufiges Ergebnis, dass im Bereich der Auswahl der Kreditinstitute sowie hinsichtlich der Diversifizierung/Streuung zusätzliche Maßnahmen in die Anlagerichtlinie aufgenommen werden könnten. Durch diese Maßnahmen wird der Kreis der potenziell zur Auswahl für Anlagen zur Verfügung stehenden Kreditinstitute reduziert. Zusätzliche Transaktionskosten bzw. Probleme bei der Informationsbeschaffung sind nicht zu erwarten.

Im Hinblick auf die Einbeziehung von Beratungsleistungen in unterschiedlichen Ausprägungsformen werden Beratungshonorare anfallen, die sich auf die Wirtschaftlichkeit auswirken. Durch die Hinzuziehung von Beratungsleistungen können konkrete Maßnahmen auf weitere breitere Informationsgrundlage gestellt werden und damit die Risikosteuerung erhöht werden. Bei Anwendung komplexerer Anlageprodukte in längeren Laufzeiten ist die Hinzuziehung von Beratungsleistungen zu empfehlen.

Im Auftrag

gez.
Dr. During
Amtsleiter