

Kommunales Vermögensmanagement. Herausforderungen des aktuellen Marktumfelds meistern.

Studie des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur
und Daseinsvorsorge e.V. an der Universität Leipzig



Impressum

Unterstützt durch:

Deutsche Bank AG
Taunusanlage 12
60325 Frankfurt am Main
www.deutsche-bank.de

Kontakt:

Sebastian Weinert, Deutsche Bank AG,
Corporate Banking & Securities Deutschland,
Telefon: +49 (0) 69 910-46380

Oliver Knoch, Deutsche Bank AG,
Deutsche Asset & Wealth Management,
Telefon: +49 (0) 69 910-34052

Tina Fuchs, Deutsche Bank AG,
Corporate Banking & Securities Deutschland,
Telefon: +49 (0) 69 910-33058

Durchführendes Institut:

Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur
und Daseinsvorsorge e.V. an der Universität Leipzig
Dipl.-Vw. Dr. Oliver Rottmann
Dipl.-Vw./Dipl.-Kfm. Mario Hesse
Ass. Jur. Sylwia Plaza, LL.M.

Gestaltung:

Die G2 Werbeagentur GmbH
Gerhardt & Gustmann, Frankfurt am Main

Druck:

Heyne-Druck GmbH
63073 Offenbach-Waldhof

Stand:

September 2015

Foto:

Titelbild: fotolia/© iceteaimages

© Deutsche Bank AG

Wir danken Herrn Ekkehard Grunwald, Stadtkämmerer Stadt Recklinghausen,
für seine wertvollen fachlichen Hinweise bei der Durchsicht des Dokumententextes.

Inhalt

Vorwort	4
Executive Summary	5
1 Einleitung	6
2 Vermögensmanagement im kommunalen Haushalt	7
Kommunales Vermögensmanagement im Niedrigzinsumfeld	7
Umstellung auf die Doppik und veränderte Rationalitäten	8
Neuer Blick auf das Liquiditäts- und Vermögensmanagement: Finanzierungsüberschüsse bei ausgeglichener Ergebnisrechnung	10
3 Kommunale Finanzvermögenssituation	15
Erfassung und Gesamtvolumen des Finanzvermögens	15
Sachliche Struktur des kommunalen Finanzvermögens	18
Räumliche Struktur des kommunalen Finanzvermögens	26
Kommunale Finanzvermögen am Beispiel der hessischen Kommunen	30
4 Rechtliche Aspekte der kommunalen Anlageaktivitäten am Kapitalmarkt	33
Allgemeine Grundsätze	33
Folgen und Interpretation der Grundsätze	34
Konkretisierung in Verwaltungsvorschriften und Anweisungen	35
Kommunale Anlagerichtlinien	39
Besondere Regelungen zu kommunalen Stiftungen	42
5 Fazit	50
6 Literaturverzeichnis	52
7 Anhang	55

Vorwort



Alexander Etterer
Leiter kommunales Asset- und Debt-Management
Partner
Rödl & Partner

Die aktuelle Niedrigzinsphase stellt in vielen Fällen Kommunen und kommunale Einrichtungen, wie zum Beispiel Stadtwerke oder kommunale Stiftungen, vor besondere Herausforderungen bei der Geldanlage. Themen wie zum Beispiel Risikomanagement, Überwachung und Kontrolle, Verlustbegrenzung, Produktverständlichkeit, allgemeine Transparenz, Informationsgestaltung, Leitlinien zur Anlagepolitik, rechtliche Rahmenbedingungen und Haftungsthemen erfordern eine neue Betrachtung. Besonders vor dem Hintergrund der aktuellen Niedrigzinsphase stehen Kommunen vor der zentralen Frage einer optimalen Geldanlage.

Die zunehmende Interpretations-Komplexität der haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen in Verbindung mit den unbestimmten Rechtsbegriffen „ausreichende Sicherheit“, „angemessener Ertrag“ und „rechtzeitige Verfügbarkeit“, die individuellen Zielvorstellungen sowie ein verlässliches Haftungsmanagement spezifizieren die besonderen Anforderungen an die Verwaltung kommunaler Gelder. Weitere Faktoren sind die zunehmende Anlagenvielfalt, die wachsende Komplexität der Finanz- und Kapitalmärkte und die daraus resultierende Notwendigkeit, ein aktives Rendite- und Risikomanagement sowie ein leistungsfähiges Kapitalanlagen-Controlling (Überwachung und Kontrolle) und -Reporting zu betreiben.

Ziel ist vor allem, durch die Auseinandersetzung mit diesen Themenfeldern Haftungsrisiken, wie zum Beispiel Verletzung von Sorgfaltspflichten, Organisationsverschulden etc., auf ein Minimum zu reduzieren und dabei die kommunalen Gelder erfolgreich und zielgerichtet zu bewirtschaften.

Die vorliegende Studie zeigt auf, aus welchem Grund eine zunehmend intensivere Auseinandersetzung mit der kommunalen Geldanlage stattfindet bzw. stattfinden muss. Sie leistet einen wertvollen Beitrag, um mehr darüber in Erfahrung zu bringen, welche Themenfelder Kommunen bei der Geldanlage konkret bewegen und wie diese ihr Vermögensmanagement organisieren.



Alexander Etterer

Executive Summary

Wird liquides Vermögen mittel- bis langfristig am Markt angelegt, ist die Abwägung zwischen Risiko und Ertrag besonders herausfordernd. Gerade die öffentliche Hand befindet sich hier in einem Spannungsfeld. Die **übergeordnete Sorgfaltspflicht** im Umgang mit den ihr anvertrauten (Steuer-) Geldern erfordert auf der einen Seite eine risikoarme Anlageform. Dies bringt aber auf der anderen Seite **im aktuellen Niedrigzinsumfeld die Herausforderung** mit sich, wie es gelingen kann, das Kapital wenn nicht real, so doch zumindest nominal zu erhalten. Nachdem die gegenwärtige Situation auch mittelfristig die Märkte zu charakterisieren scheint, ergibt sich hieraus ein dringendes Handlungserfordernis. Eine singuläre Betrachtung der Verschuldungsseite zur Einschätzung der fiskalischen Lage ist dabei unzureichend. **Die jüngsten institutionellen Veränderungen (Doppik-Umstellung) verlangen nach einer breiteren Betrachtungsweise.** Es geht nicht mehr nur um die Verschiebung des Fokus vom Cashflow auf die Ergebnisrechnung, sondern **vielmehr rückt auch die Aktivseite der kommunalen Bilanzen und dabei insbesondere das Finanzvermögen in den Mittelpunkt.**

Die Herstellung von fristen- und volumenbezogenen Kongruenzen ist notwendig, um zukünftige Tilgungsanforderungen erfüllen zu können und gleichzeitig die gebildeten Rückstellungen zum Zeitpunkt ihrer zahlungswirksamen Auflösung mit entsprechender Liquidität zu hinterlegen. **Der Aufbau liquidierbarer Vermögenswerte ist zentral.**

Stiftungen stehen in diesem Kontext angesichts des Niedrigzinsumfelds vor besonderen Herausforderungen. Einerseits soll der Stiftungszweck erfüllt und gleichzeitig das Stiftungskapital erhalten werden, andererseits erschwert auch hier das Zinsniveau das Erwirtschaften der erforderlichen Erträge. **Eine aktive Auseinandersetzung mit mittel- bis langfristigen Vermögensanlagen ist in diesem sehr speziellen Marktumfeld gefordert.**

Die Finanzvermögen im öffentlichen Bereich fallen sehr unterschiedlich aus. Während beispielsweise in Thüringen und Sachsen-Anhalt kaum entsprechende Vermögen bestehen (11 bzw. 13 Euro/Einw.), belaufen sie sich im Saarland auf 222 Euro/Einw. und in Nordrhein-Westfalen sogar auf 245 Euro/Einw.

In der Summe verfügten die Kommunen in 2013 **über ein Finanzvermögen** in Höhe von **rund 180 Mrd. Euro.** Gegenüber dem **Jahr 2010** entspricht dies einer **Steigerung** von rund 22,4 Mrd. Euro oder **14%.**

Unklar ist derzeit insbesondere die Finanzierung künftiger Versorgungsverpflichtungen. Dazu müssen den Verbindlichkeiten entsprechende Vermögenswerte auf der Aktivseite gegenüberstehen. Hier zeigt sich die **Relevanz der Pensionsrückstellungen für das kommunale Vermögensmanagement.**

Erhebliche Unterschiede lassen sich auch in Bezug auf die **Vermögen in Form von Anteilsrechten an Unternehmen** ausmachen. Hier fällt auf, dass deren Gewicht in den **ostdeutschen Kommunen** mit durchschnittlich **2.113 Euro/Einw.** fast doppelt so hoch ausfällt wie in den **westdeutschen Kommunen (1.224 Euro/Einw.).**

Die Grundsätze „Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“, „Sicherheit und angemessener Ertrag“ sowie „Liquiditätsplanung“ bilden **den rechtlichen Rahmen der** erlaubten Betätigung von Kommunen am Kapitalmarkt. **Sämtliche weiteren Vorgaben,** die in einzelnen Bundesländern durch Verwaltungsvorschriften und Runderlasse getroffen wurden, **sind Konkretisierungen und Interpretationen dieser Prinzipien.**

Es ist nachdrücklich zu empfehlen, dass **mehr Gemeinden von der Möglichkeit Gebrauch machen, eine Anlagerichtlinie zu beschließen.** In einer solchen Richtlinie kann die Verantwortung für die Einrichtung und Betreuung von kommunalen Kapitalanlagen genau festgelegt und aufgeteilt werden. Dies schafft nicht nur **Entscheidungssicherheit,** sondern leistet auch einen entscheidenden Beitrag zu **mehr Transparenz innerhalb der kommunalen Gremien.**

1 Einleitung

Die vorliegende Studie analysiert vor dem Hintergrund der aktuellen Umfeldbedingungen die neue Sichtweise kommunaler Finanzentscheider auf das heutige Liquiditäts- und Vermögensmanagement.

Zu den großen Herausforderungen zählt dabei zum einen das mittelfristig den Geld- und Kapitalmarkt dominierende Niedrigzinsumfeld, welches auf der Seite des Zinsaufwands seit einigen Jahren zwar entspannend auf die kommunalen Haushalte wirkt, auf der Seite der Vermögensanlagen jedoch viele Anlageaktivitäten als wenig attraktiv erscheinen lässt bzw. in einigen Fällen sogar bereits den realen Kapitalerhalt der öffentlichen Vermögensgüter gefährdet.

Zum anderen orientieren sich die Kommunen überwiegend am doppischen Haushaltsausgleich. Dieser lässt zunächst eine schwindende Bedeutung des Managements liquider Mittel erwarten – sei es bezogen auf kurzfristige Kassensmittel oder auch auf mittelfristige Vermögensanlagen. Doch dies ist eine Fehleinschätzung.

Zu guter Letzt gibt die Studie Anhaltspunkte zu den Strukturen und der räumlichen Verteilung des kommunalen Finanzvermögens in Deutschland. Die Bestimmungsgründe des Finanzvermögens werden dabei am Beispiel der Kommunen des Landes Hessen näher untersucht. Zur Orientierung für die praktische Nutzung von Kapitalmarktinstrumenten werden die rechtlichen Vorgaben zum kommunalen Vermögensmanagement kurz zusammengefasst sowie Hinweise zu kommunalen Anlagerichtlinien und deren Bedeutung im Gesamtkontext gegeben.

In Deutschland herrscht ein mittlerweile recht großes Gefälle zwischen „armen“ und „reichen“ Kommunen: einerseits jenen Gebietskörperschaften, die aufgrund ihrer positiven Haushaltssituation tatsächlich über „echte“ Überschussliquidität verfügen – und hierfür auch Anlagemöglichkeiten suchen –, und andererseits jenen Kommunen, die vor allem über Kassenkredite in Teilen überproportional hoch verschuldet sind. Für Letztere gilt unbestritten das Gebot der Kommunalaufsichten, jegliche Überschussliquidität vorrangig zur Tilgung der – per definitionem – eigentlich nur für die kurzfristige Geldaufnahme gedachten Kreditmittel zu verwenden. Doch auch an diese Gruppe von Kommunen richtet sich die vorliegende Publikation. Denn nicht selten müssen sich auch ihre kommunalen Finanzentscheider trotz der hohen Defizite in den Kernhaushalten bspw. mit Anlagemöglichkeiten für ihre kommunalen Stiftungen oder aber kommunalen Unternehmen auseinandersetzen. Auch darf das Management des bestehenden (nicht veräußerbaren) kommunalen Kapitalstocks nicht vernachlässigt werden (siehe hierzu Seite 7 ff.).

Niedrigzinsumfeld – Gefährdung des realen Kapitalerhalts

Management liquider Mittel nach wie vor von Bedeutung

Das kommunale Finanzvermögen in Deutschland

Kommunales Vermögensmanagement – nicht nur ein Thema für „reiche“ Kommunen

2 Vermögensmanagement im kommunalen Haushalt

Kommunales Vermögensmanagement im Niedrigzinsumfeld

Seit dem Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise im Verlauf des Jahres 2008 hat die Europäische Zentralbank ihren Leitzins von rund 4% auf aktuell praktisch null gesenkt. Auch die anderen großen Zentralbanken (FED, Bank of England, Bank of Japan) haben vergleichbare Reaktionen auf die Krise gezeigt, wobei die extrem niedrigen Zinsen dort schon seit 2009 vorherrschen. Damit sind die kommunalen Haushalte einerseits auf ihrer Ausgabenseite stark entlastet worden. Neuabschlüsse von Kreditverträgen und die Prolongation bestehender Verschuldung gehen seither mit einer stetig sinkenden Zinsbelastung einher.

Auch in angespannter
Haushaltsslage – Optionen prüfen

Auf der anderen Seite, der Seite der Vermögensanlagen, bildet die derzeitige Situation, welche auch mittelfristig die Märkte zu charakterisieren scheint, ein schwieriges Umfeld. Sollen vorhandene liquide Mittel mittel- bis langfristig am Markt angelegt werden, so ist die Abwägung zwischen Risiko und Ertrag unter diesen Bedingungen besonders kompliziert. Gleichwohl ist der Verzicht auf ein aktives Vermögensmanagement die schlechteste aller denkbaren Alternativen. Insofern soll die vorliegende Studie dafür sensibilisieren, warum auch in einer angespannten Haushaltsslage liquide Überschüsse entstehen und welche Vorgaben zu deren erfolgreicher Anlage zu beachten sind.

Mit Blick auf die aktuelle Entwicklung der Gemeindefinanzen ergeben sich zwei Perspektiven auf das Vermögensmanagement in den Kommunalhaushalten. Zum einen sind dauerhaft stabile Kommunen bzw. solche mit Überschüssen bereits seit längerem auf der „Anlagenseite“ aktiv. Diese Kommunen mit strukturellen Überschüssen haben ein dauerhaftes Interesse an der Bildung und der Verwaltung liquider Vermögenswerte, wobei auch mittel- bis längerfristige Anlagen in Betracht kommen. Hier drücken sich auch die zunehmenden Disparitäten innerhalb der kommunalen Familie aus.¹

Liquide Mittel – ein „Nebenprodukt“
des doppischen Ergebnisausgleichs

Auf der anderen Seite ist das aktive Vermögensmanagement aber auch für Kommunen interessant, die den Haushaltsausgleich regelmäßig verfehlen: Einerseits bestehen nicht selten Schulden und Vermögen parallel. Vor dem Hintergrund der fortlaufenden Diskussion um angespannte Kommunalfinanzen ist eine singuläre Betrachtung der Verschuldungsseite (fundierte Schulden und Kassenkredite) zur Einschätzung der fiskalischen Lage in den Städten und Gemeinden daher unzureichend. Vielmehr rückt auch die Aktivseite der kommunalen Bilanzen, und hierbei insbesondere das Finanzvermögen, in den Fokus. Andererseits können liquide Überschüsse als „Nebenprodukt“ des doppischen Ergebnisausgleichs auftreten, die eine Befassung mit Vermögensanlagen jenseits des Managements täglicher Liquidität erforderlich werden lassen. Es kann sich periodisch oder dauerhaft eine Situation einstellen, in der bei einem Ergebnisausgleich gleichzeitig liquide Überschüsse erwirtschaftet werden, die am Markt angelegt und zur späteren Verwendung gespart werden können. Der zugrunde liegende Mechanismus wird im Folgenden dargestellt.

¹ Vgl. Frankenberg/Junkernheinrich (2014).

Umstellung auf die Doppik und veränderte Rationalitäten

Finanzierungssaldo als zentrale Größe der externen Bewertung kommunaler Haushaltssubstanz

In der „alten“ kameralen Welt orientierte sich der Haushaltsausgleich als Steuerungsziel der Haushaltspolitik an liquiditätsorientierten Größen. Aus dem externen Beobachtungsfokus ist auch noch heute der Ausgleich des Finanzierungssaldos zentral. Ein positiver Finanzierungssaldo indiziert dabei die Fähigkeit, Verschuldung abzubauen oder Rücklagen zu bilden. Ein negativer Finanzierungssaldo bedeutet demgegenüber, dass eine Kommune die in der Periode anfallenden Ausgaben nicht durch Einnahmen decken konnte und letztlich Kredite aufnehmen oder Rücklagen auflösen musste. Somit kann anhand des Finanzierungssaldos in der Gesamtschau festgestellt werden, inwieweit die Gemeinde „von der Substanz“ leben musste (= sich verschulden) bzw. zusätzliche Substanz aufbauen konnte (= liquide Rücklagen bilden). Über die Eignung des Finanzierungssaldos als Indikator bestehen durchaus divergierende Ansichten. Er ermöglicht immerhin Aussagen über die langfristige Nachhaltigkeit der Kommunalfinanzen. Als Indikator ist er daher für gesamtwirtschaftliche Betrachtungen geeignet und ist auch bundesweit die zentrale Größe in der vergleichenden Darstellung öffentlicher und kommunaler Haushalte.

„Freie Spitze“ als überkommene haushaltsrechtliche Orientierungsgröße

In der kommunalen Praxis oblag dem Finanzierungssaldo bislang dagegen eine eher untergeordnete Bedeutung. Haushaltsrechtlich stand für die einzelne kameral buchende Gemeinde vielmehr der Ausgleich des Verwaltungshaushalts in Verbindung mit der Erwirtschaftung einer sogenannten „freien Spitze“ im Mittelpunkt. Sie bezeichnet denjenigen Teil der im Vermögenshaushalt verfügbaren Mittel, der nicht durch die planmäßige ordentliche Tilgung gebunden ist (sog. Pflichtzuführung zum Vermögenshaushalt) und somit für zusätzliche Investitionen zur Verfügung steht.¹

Begrenzung und Vermeidung der Verschuldung im Fokus der Haushaltspolitik

Den beiden genannten Konzepten ist aber inhärent, dass sie sich ausschließlich auf liquiditätsbasierte Kennzahlen stützen. Damit war eine unmittelbare Bindung zwischen der Haushaltslage der Kommune und Schulden bzw. Rücklagen gegeben. Angesichts der Entwicklung der kommunalen Verschuldung, die sich seit Mitte der 1990er Jahre um mehr als 50% auf nunmehr rund 135 Mrd. Euro erhöht hat,² stand die Begrenzung und Vermeidung der Verschuldung im Fokus der Haushaltspolitik. Der Aufbau liquider Vermögen war dagegen eher eine Frage des kurzfristigen Cash-Managements bzw. das Vermögensmanagement stellte ein „Problem“ einzelner Kommunen mit strukturell ausgeglichenen Haushalten bzw. starken Einnahmeüberschüssen aufgrund von Einmaleffekten dar (z. B. durch große Gewerbesteuerzahler mit hohem Gewicht für die kommunalen Gesamteinnahmen).

¹ Vgl. Schwarting (2010), S. 76.

² Vgl. Statistisches Bundesamt (2014b). Zwischenzeitlich wurde die Erfassungsmethode der staatlichen Verschuldung verändert. Heute erfasst die Schuldenstatistik einen breiteren sachlichen Kreis und mehr Schuldenarten (insbesondere auch die Kassenkredite). Dennoch bleibt die Grundaussage der stark angestiegenen Kommunalverschuldung erhalten.

Aussagen über die langfristige Nachhaltigkeit der Kommunalfinanzen

Aufbau liquider Vermögen – ein „Problem“ einzelner Kommunen

Ausgleich des Ergebnishaushalts zentral: Ressourcenverbrauchsorientierung dominiert

Das noch junge doppelte Haushaltswesen ergänzt die beschriebene Sichtweise um kaufmännische Betrachtungen – die jährliche Bilanz¹ sowie die kommunale Ergebnisrechnung,² welche eine nicht zahlungswirksame Sichtweise als neue Perspektive einführt.

Der Fokus verschiebt sich damit vom kommunalen Cashflow auf die Ergebnisrechnung. Daraus lässt sich auf den ersten Blick ein deutlicher Bedeutungsverlust des Liquiditäts- und Vermögensmanagements ableiten. Allerdings wird nur in wenigen Ländern vollständig von einer liquiditätsorientierten zu einer ressourcenverbrauchsorientierten Perspektive umgeschwenkt. In acht der 13 Flächenländer ist neben dem Ausgleich des Ergebnishaushalts auch weiterhin der Ausgleich des Finanzhaushalts vorgesehen, unter anderem in Nordrhein-Westfalen, Hessen und Niedersachsen. Insofern ändern sich die kommunalen haushaltspolitischen Rationalitäten in den fünf Ländern, in denen künftig nur der Ausgleich der Ergebnisrechnung im Vordergrund steht (Baden-Württemberg, Sachsen, Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein), deutlich stärker als in den übrigen.

Nur wenige Flächenländer wechseln den Kurs vollständig

Vorgaben zum kommunalen Haushaltsausgleich in den 13 Flächenländern

Bundesland	Ausgleich ordentliches Ergebnis	Ausgleich außerordentliches Ergebnis	Ausgleich Gesamtsaldo (ordentliches und außerordentliches Ergebnis)	Ausgleich Finanzhaushalt
Baden-Württemberg, Sachsen	vorgesehen			
Brandenburg, Sachsen-Anhalt	vorgesehen	vorgesehen		
Schleswig-Holstein			vorgesehen	
Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Thüringen			vorgesehen	vorgesehen
Niedersachsen	vorgesehen	vorgesehen		vorgesehen
Hessen	vorgesehen			vorgesehen

Quelle: nach Gnädinger/Hilgers (2010), S. 190

¹ Übersicht über die Vermögensgegenstände und Schulden sowie die Residualgröße „Eigenkapital“ jeweils zum 31.12. eines Jahres.

² Erfassung der kaufmännischen Aufwendungen und Erträge eines Haushaltsjahres nach dem sogenannten Ressourcenverbrauchskonzept.

Neuer Blick auf das Liquiditäts- und Vermögensmanagement: Finanzierungsüberschüsse bei ausgeglichener Ergebnisrechnung

Nicht zahlungswirksame Aufwendungen mit zahlungswirksamen Erträgen erwirtschaften

In den Kommunen herrschen durch die Konzentration auf den doppischen Ergebnisausgleich zum Teil veränderte Rationalitäten und instrumentelle Lösungen gegenüber der „alten“ Welt des kamerale Haushaltsausgleichs. Die kommunalen Haushalte werden zukünftig nicht mehr nur anhand ihrer Zahlungsströme bewertet, sondern anhand des ergebnisorientierten Ressourcenverbrauchs. Beide Komponenten stehen jedoch in einem engen Zusammenhang. So kann ein ausgeglichener Ergebnishaushalt gleichzeitig enorme Überschüsse in der Finanzrechnung und damit wachsende Liquiditäts- und Vermögensreserven mit sich bringen. Dies liegt in der Notwendigkeit begründet, auch nicht zahlungswirksame Aufwendungen (Abschreibungen, Rückstellungen) mit vorrangig zahlungswirksamen Erträgen (Steuer- und Gebühreneinnahmen, Zuweisungen) zu erwirtschaften. In der Literatur und Verwaltungspraxis wird oftmals argumentiert, der doppische Haushaltsausgleich sei folglich etwa um 15 bis 20% schwieriger zu erreichen als der kamerale.¹ In jedem Fall ist es gegenwärtig und zukünftig erforderlich, im kommunalen Finanzmanagement beide Seiten der Bilanz – liquides Vermögen und Verbindlichkeiten – in den Blick zu nehmen. Einer der Haupteinflussfaktoren hierfür ist der veränderte Blick auf den Haushaltsausgleich.

Eine pauschale Aussage zur Schwierigkeit des doppischen Haushaltsausgleichs gegenüber dem kamerale kann allerdings nicht bestätigt werden. Zwar sind in der Ergebnisrechnung Abschreibungen und Rückstellungen zu erwirtschaften; dafür ist die bisherige Tilgungspflicht im Zuge der Pflichtzuführung vom Verwaltungs- zum Vermögenshaushalt entfallen.² Offenbar haben die acht (auf Seite 9) genannten Länder ebenfalls den Ausgleich der Finanzrechnung als Zielgröße der kommunalen Haushaltspolitik aufgenommen, um Risiken aus dieser Ungleichbehandlung (in Form steigender Verschuldung) zu minimieren.

Wann der doppische Haushaltsausgleich schwierig ist und liquide Überschüsse entstehen

Insgesamt ist das Verhältnis aus der Pflichttilgung auf der einen Seite und der Summe aus Abschreibungen und Rückstellungen auf der anderen Seite dafür entscheidend, ob der Haushaltsausgleich doppisch einfacher oder schwieriger möglich ist als in der Kameralistik und ob in der Folge ein (kurzfristiger) Überschuss an liquiden Mitteln zu erwarten ist. Dieses Verhältnis wird durch folgende Determinanten geprägt:³

¹ Vgl. Bauer/Maier (2004), S. 267–269.

² Vgl. Bauer/Maier (2004), S. 267–269.

³ Vgl. zum Folgenden Schwarting (2004), S. 2–4.

Beide Seiten der Bilanz
im Blick behalten

Finanzierungsstruktur kommunaler Einrichtungen und Anlagen

- Finanzierungsstruktur kommunaler Einrichtungen und Anlagen: Je höher der Kreditfinanzierungsanteil der Infrastruktur ausfällt, desto höher sind die zu erbringenden Tilgungsleistungen. Im Extremfall einer vollständigen Finanzierung mit Eigenmitteln (ggf. zzgl. Fördermitteln) ist keine Tilgung zu leisten, die Abschreibungen fallen gleichwohl an. In diesem Fall wäre der doppische Haushaltsausgleich in der Tat deutlich schwieriger zu bewerkstelligen als in der Kameralistik. Werden die Investitionsobjekte dagegen vollständig kreditfinanziert, so entsprechen sich Tilgungsverpflichtungen und Abschreibungen.¹ In diesem Fall herrscht die gleiche Schwierigkeit des Haushaltsausgleichs. Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass auch finanzschwächere Kommunen ihre Investitionen nicht vollständig kreditfinanzieren, sondern zu einem (wenn auch geringen) Teil Eigenmittel bereitstellen. Insofern bestätigt sich die Vermutung, dass der doppische Haushaltsausgleich schwieriger gelingt als der kamerale. Zu erkennen ist, dass der Liquiditätsbedarf in diesem Fall der anteiligen Eigenfinanzierung geringer ist als der Bedarf an Erträgen. Wird der Haushalt ausgeglichen, so bleiben während der Abschreibungszeitdauer liquide Mittel übrig.

Restlaufzeit und Tilgungsstruktur der kommunalen Kredite

- Restlaufzeit und Tilgungsstruktur der kommunalen Kredite: Hierfür ist entscheidend, inwieweit die Laufzeit der Kredite und die Abschreibungsdauer der Investitionen identisch sind. Ist eine Identität gegeben, so weichen kameraler und doppischer Haushaltsausgleich nicht voneinander ab. Herrscht keine Kongruenz, so können zwei Fälle unterschieden werden:
 - Tilgungsdauer ist länger als Abschreibungsdauer, d. h., nach vollständiger Abschreibung des Vermögensgegenstandes ist der zu dessen Finanzierung aufgenommene Kredit noch nicht vollständig getilgt. Während der Abschreibungsphase ist der doppische Haushaltsausgleich schwieriger zu erbringen als der kamerale, da die Aufwendungen höher sind als der Liquiditätsbedarf. Wird der Haushaltsausgleich erbracht, so bleiben liquide Mittel übrig. Diese müssen für die zweite Phase gesichert werden, in der weiterhin Tilgungszahlungen zu leisten sind, jedoch in der Ergebnisrechnung keine Abschreibungen mehr zu erwirtschaften sind.
 - Tilgungsdauer ist kürzer als Abschreibungsdauer, d. h., die zur Finanzierung des Vermögensgegenstandes aufgenommenen Kredite sind bereits vollständig getilgt, bevor der Vermögenswert vollständig abgeschrieben ist. Während der Tilgungsphase ist der doppische Haushaltsausgleich sogar einfacher möglich als der kamerale, da der Liquiditätsbedarf für die Pflichttilgung höher ausfällt als die Aufwendungen für Abschreibungen. Für diese Phase ist folglich Liquidität vorzuhalten. Nach Beendigung der Tilgungsphase ist der doppische Haushaltsausgleich wiederum schwieriger zu erreichen, da weiterhin Abschreibungen zu erwirtschaften sind, aber kein Liquiditätsbedarf für Tilgungsleistungen mehr besteht. In dieser Phase entstehen wiederum liquide Überschüsse.

¹ Zinsen sind als Teil des Verwaltungshaushalts bzw. der ordentlichen Aufwendungen in beiden Rechnungssystemen vollständig zu erwirtschaften.

Liquiditäts- und Vermögensmanagement kommt zentrale Rolle zu

In beiden Fällen ist wiederum erkennbar, dass neben einem kurzfristigen Liquiditätsmanagement dem mittelfristigen Management von Finanzvermögen im System des doppischen Haushaltsausgleichs eine zentrale Rolle zukommt. In einigen Phasen ist Liquidität zu „sammeln“ und in Form liquiden Vermögens in zukünftige Perioden zu transferieren. In anderen Perioden ist dieses Vermögen wiederum aufzulösen.

- Anteil des abzuschreibenden Vermögens und durchschnittliche Abschreibungssätze: Da Grundstücke nicht der Abschreibung unterliegen, bedeutet ein Grundstückserwerb einen Liquiditätsabfluss ohne nachfolgende Aufwendungen. Ebenso geht mit der Veräußerung kommunaler Grundstücke ein Liquiditätszufluss einher, der nicht durch eine entsprechende Verbesserung der Ergebnisrechnung (in Form eingesparter Abschreibungen) begleitet wird. Insofern bedeuten Grundstückstransaktionen immer eine Mehrung oder Minderung des liquiden Vermögens (es handelt sich um einen bilanziellen Aktivtausch), die in der mittelfristigen Liquiditäts- und Finanzvermögensplanung zu berücksichtigen sind.
- Die Bildung von Rückstellungen erschwert den doppischen Haushaltsausgleich gegenüber dem kameralen. Dies ist insbesondere im ersten Jahr der Dotierung der Fall.¹ Werden Rückstellungen aufgelöst, so kann sich das Bild ändern. Da die Auflösung erfolgsneutral ist, jedoch im Zuge der Auflösung Zahlungen zu leisten sind (z. B. für Pensionen), ist der doppische Ausgleich in dieser zukünftigen Phase einfacher zu erreichen als das kamurale Pendant. Allerdings ist es nicht hinreichend, die Rückstellungen in der Ergebnisrechnung zu erwirtschaften. Da die Auflösung der Rückstellungen in der Regel mit einem Liquiditätsabfluss verbunden ist (insbesondere bei Pensionsrückstellungen), ist in der Rückstellungsphase gleichzeitig ein liquidierbares Vermögen aufzubauen.

Ausgleich des doppischen Haushalts kann mit Aufbau liquiden Vermögens korrespondieren

Doch selbst wenn eine Deckungsgleichheit zwischen Abschreibungs- und Tilgungszeitdauer herrscht, kann der Ausgleich des doppischen Haushalts mit einem Aufbau liquiden Vermögens einhergehen. Dies liegt an den kommunalen Haushaltsregeln, welche in der Regel einen Haushaltsausgleich in der jeweiligen Periode verlangen und keine unmittelbare Buchung der doppischen Defizite gegen das Eigenkapital erlauben.² Dieser Sachverhalt wird anhand eines vereinfachten schematischen Beispiels verdeutlicht (siehe Seite 13).

¹ Vgl. Schwarting (2004), S. 2–4.

² Vgl. Mühlenkamp/Glöckner (2010), Abschnitt 3, insbesondere S. 3–33.

Schematisches Beispiel

Eine Gemeinde verfügt zum Zeitpunkt 1 über ausschließlich zahlungswirksame Erträge in Höhe von 1.000 Euro. Ebenso sind alle Aufwendungen in Höhe von 900 Euro zahlungswirksam. Zwischen der Finanz- und der Ergebnisrechnung ergeben sich demnach keine Unterschiede – aus beiden Perspektiven erreicht die Kommune einen Haushaltsüberschuss in Höhe von 100 Euro. Da keine Kredite bestehen und damit auch keine Pflichttilgung zu leisten ist, gehen die 100 Euro in die (kamerale) Liquiditätsrücklage bzw. in das Eigenkapital der Kommune. Im Zeitpunkt 2 realisiert die Kommune eine Investition in Höhe von 1.000 Euro. Die Nutzungs- und Abschreibungsdauer beträgt vier Jahre. Dabei profitiert die Kommune von Fördermitteln in Höhe von 500 Euro, so dass das Investitionsprojekt einen Liquiditätsbedarf von 500 Euro aufweist. Aus der laufenden Rechnung kann die Kommune wiederum einen Überschuss von 100 Euro erwirtschaften, des Weiteren löst sie ihre Liquiditätsrücklage von 100 Euro auf, so dass eine Kreditaufnahme in Höhe von 300 Euro erforderlich ist. In den Folgejahren unternimmt die Kommune keine Investitionen, so dass mit dem jährlichen Überschuss der laufenden Rechnung eine jährliche Tilgung in Höhe von 100 Euro realisiert werden kann. Nach vier Jahren ist der Kredit getilgt (Periode 5), damit kann in der Periode 6 aus dem realisierten Überschuss wieder eine liquide Rücklage gebildet werden. Der Gesamtstatus ist damit identisch zur Ausgangsperiode 1.

Beispielrechnung zum Effekt der Ergebnisrechnung auf die Liquidität in Euro

	Jahr 1	Jahr 2	Jahr 3	Jahr 4	Jahr 5	Jahr 6
Finanzrechnung						
Lfd. Einnahmen	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Lfd. Ausgaben	900	900	900	900	900	900
Investition	0	1.000	0	0	0	0
Fördermittel	0	500	0	0	0	0
Finanzierungssaldo	100	-400	100	100	100	100
Rücklage/Kredit	100	-300	-200	-100	0	100
Ergebnisrechnung						
Ordentliche Erträge	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Ordentliche Aufwendungen	900	900	900	900	900	900
Abschreibungen	0	250	250	250	250	0
Sonderposten Fördermittel	0	125	125	125	125	0
Ordentliches Ergebnis	100	-25	-25	-25	-25	100
Eigenkapital	100	75	50	25	0	100
Zusätzliche Erträge zum Haushaltsausgleich		25	25	25	25	
Liquides Vermögen		25	50	75	100	

Quelle: eigene Darstellung

Ergebnisrechnung

In der Ergebnisrechnung stellt sich das Bild etwas anders dar. In der Periode der Investition belasten die Abschreibungen in Höhe von 250 Euro das Ergebnis (1.000 Euro Investitionssumme geteilt durch vier Jahre Abschreibungsdauer bei Unterstellung einer linearen Abschreibung).¹ Allerdings werden auch die 500 Euro erhaltene Fördermittel in der Ergebnisrechnung über die vier Jahre hinweg erfolgswirksam aufgelöst (Erträge aus der Auflösung von Sonderposten). Somit belastet das Investitionsprojekt die Ergebnisrechnung mit 125 Euro. Da sich aus den übrigen ordentlichen Erträgen und Aufwendungen ein Überschuss in Höhe von 100 Euro ergibt, wird gesamthaft ein ordentliches Defizit von –25 Euro erreicht.

Dieses Defizit wird nun über den Abschreibungszeitraum prolongiert, so dass sich das anfänglich gebildete Eigenkapital schrittweise vermindert und nach der letzten Abschreibung null erreicht. In der darauf folgenden Periode 6 wird – wie in der Finanzrechnung – die Ausgangsposition aus Periode 1 wieder erreicht und das verloren gegangene Eigenkapital wieder vollständig ersetzt.

Die Kommune kann nun angesichts der vollständigen Auflösung des Eigenkapitals angehalten sein (z. B. durch die Rechtsaufsicht), ihre Erträge um 25 Euro (oder 2,5%) zu steigern, um den Haushaltsausgleich in jeder einzelnen Periode herbeizuführen. Wird dies realisiert und sind die Mehrerträge auch zahlungswirksam (z. B. bei einer Erhöhung der Realsteuerhebesätze oder Gebühren), so entsteht ein zusätzliches Polster an liquiden Mitteln (von einer Sondertilgung wird abgesehen), welches für spätere Investitionsvorhaben zur Verfügung steht und welches in der Beispielrechnung nach vier Jahren einen Umfang von 100 Euro erreicht hat.

Zentrales Ziel des kommunalen Finanzmanagements: fristen- und volumenbezogene Kongruenzen

Zusammenfassend kann als zentrales Ziel des kommunalen Finanzmanagements formuliert werden: Die Herstellung von fristen- und volumenbezogenen Kongruenzen ist notwendig, um zukünftige Tilgungsanforderungen erfüllen zu können und gleichzeitig die gebildeten Rückstellungen zum Zeitpunkt ihrer zahlungswirksamen Auflösung mit entsprechender Liquidität zu hinterlegen. Es ist demnach für die Kommunen erforderlich, liquidierbare Vermögenswerte aufzubauen und zu halten, die in späteren Perioden wieder aufgelöst werden können.

¹ Es wird modellhaft unterstellt, dass die Investition direkt zum Jahresbeginn getätigt wird, so dass der vollständige Abschreibungsbetrag eingestellt werden muss.

3 Kommunale Finanzvermögenssituation

Erfassung und Gesamtvolumen des Finanzvermögens

Amtliche Statistik des Finanzvermögens

Seit 2010 erfasst die amtliche Statistik im Zuge einer strukturellen Reform das Finanzvermögen des öffentlichen Gesamthaushalts, das auch die kommunale Ebene einschließt.¹ Gemäß dem Schalenkonzept der Erfassung des Staatssektors werden neben den Kernhaushalten der Gemeinden und Gemeindeverbände auch die Extrahaushalte erfasst. Die Extrahaushalte umfassen all diejenigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU), die im Sinne der amtlichen Statistik zum Sektor Staat zählen.² Alle anderen öffentlichen Fonds, Einrichtungen, Unternehmen, die privatwirtschaftlichen Unternehmen ähnlich sind (insbesondere Ver- und Versorgungsunternehmen, Unternehmen der Wohnungswirtschaft sowie Verkehrsunternehmen) werden nicht erfasst.³ Dies ist im Sinne der hier verfolgten Darstellung kein Nachteil, da es sich bei den marktorientierten FEU um unabhängige Einheiten mit eigenen Finanzierungs-kreisläufen handelt, welche wiederum eigene Rationalitäten hinsichtlich ihrer Verschuldungs- und Vermögenspolitik verfolgen.

Nicht von der Statistik erfasst sind kommunale Immobilien und Sachvermögenswerte, die als konstitutive Elemente der technischen Infrastruktur den Großteil des kommunalen Gesamtvermögens einnehmen. Dies ist für die hier verfolgte Darstellung ebenso wenig nachteilig, da dieses Vermögen oft gar nicht bzw. nur mittel- bis langfristig liquidierbar ist. So können nicht benötigte Vermögenswerte in Form kommunaler Grundstücke und Gebäude unter Umständen vermarktet werden, während die Buchvermögen für Straßen- und Brückeninfrastruktur, Schul- und Verwaltungsgebäude oder Sportanlagen in der Regel nicht ohne Weiteres veräußerbar sind.

Finanzvermögen ebenso wie Verschuldung gestiegen

Insgesamt vereinten die Kommunen am 31.12.2013 Finanzvermögen in Höhe von rund 65 Mrd. Euro, was rund 12% des gesamten öffentlichen Finanzvermögens entspricht.⁴ Seit 2010 hat ihr Bestand um 18% oder fast 10 Mrd. Euro zugenommen. Zeitgleich stieg aber auch die kommunale Verschuldung um mehr als 10 Mrd. Euro an.⁵ Dies ist ein erstes Indiz dafür, dass es zu erheblichen Disparitäten innerhalb der kommunalen Familie mit mehr als 11.000 Einheiten gibt. Kommunen mit hohen Defiziten stehen Kommunen mit persistenten Überschüssen und damit der Möglichkeit einer verstärkten Vermögensbildung gegenüber.⁶ Gleichzeitig ist auch feststellbar, dass auch innerhalb einer

Kernhaushalte und
Extrahaushalte

Erhebliche Disparitäten innerhalb
der kommunalen Familie

¹ Des Weiteren werden die Finanzvermögen des Bundes, der Länder sowie der Sozialversicherung ausgewiesen.

² Hierfür ist das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung (ESVG 1995) maßgeblich. Für die Zuordnung zum Staatssektor müssen folgende drei Kriterien erfüllt sein: (1) Es muss sich um eine institutionelle Einheit handeln. (2) Diese institutionelle Einheit muss vom Staat kontrolliert werden (öffentliche Kontrolle). (3) Diese institutionelle und öffentlich kontrollierte Einheit muss überwiegend vom Staat finanziert werden (öffentliche Finanzierung). Seit dem Berichtsjahr 2013 werden auch die Einrichtungen für Forschung und Entwicklung des Staatssektors in die Erhebung einbezogen.

³ Dies ist deckungsgleich zur Erfassung der Einnahmen und Ausgaben sowie der Verschuldung des öffentlichen Sektors.

⁴ Die Gesamtsumme wird durch die Vermögen des Bundes sowie der Sozialversicherungen dominiert. Die Finanzvermögen der Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen sind nicht erfasst, da hier keine Differenzierung zwischen kommunalem und Landeshaushalt vorgenommen werden kann.

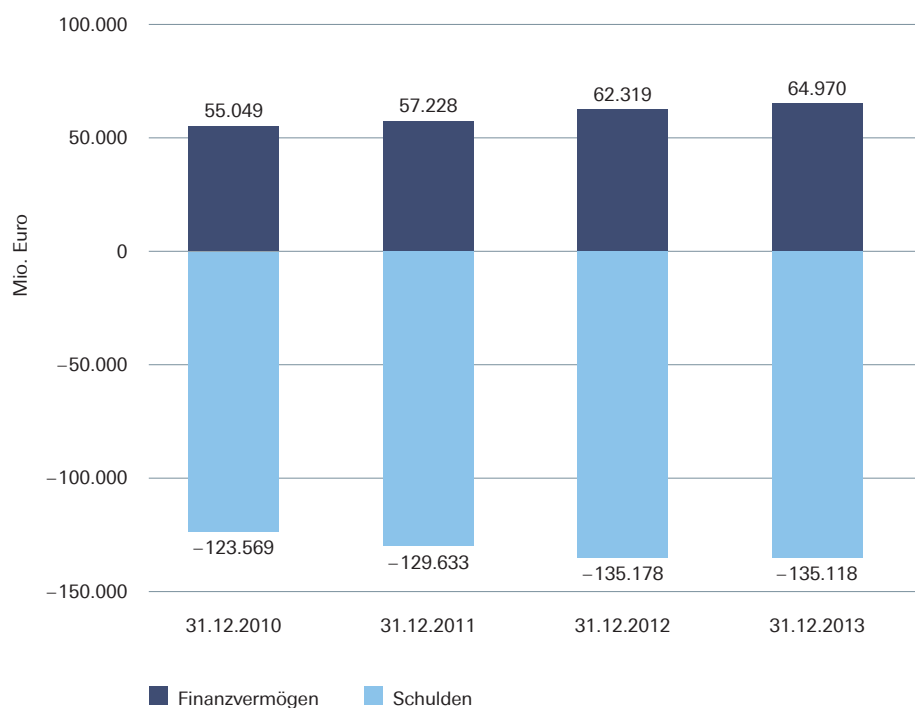
⁵ Die Verschuldung wird gemäß dem Schalenkonzept nach dem identischen methodischen Verfahren berechnet. Es beinhaltet ebenso die Kredite aller Laufzeiten (auch Kassenkredite) beim nicht öffentlichen Bereich.

⁶ Vgl. Frankenberg/Junkernheinrich (2014).

Liquide Vermögenswerte und Schulden können parallel bestehen

Kommune liquide Vermögenswerte und Schulden parallel bestehen – etwa weil liquide Überschüsse nicht direkt in die Tilgung von Krediten mit festen Laufzeiten überführt werden können oder die Finanzvermögen strategisch als Reserve gehalten werden sollen.

Finanzvermögen und Schulden der Kommunen 2010–2013



Quelle: eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt

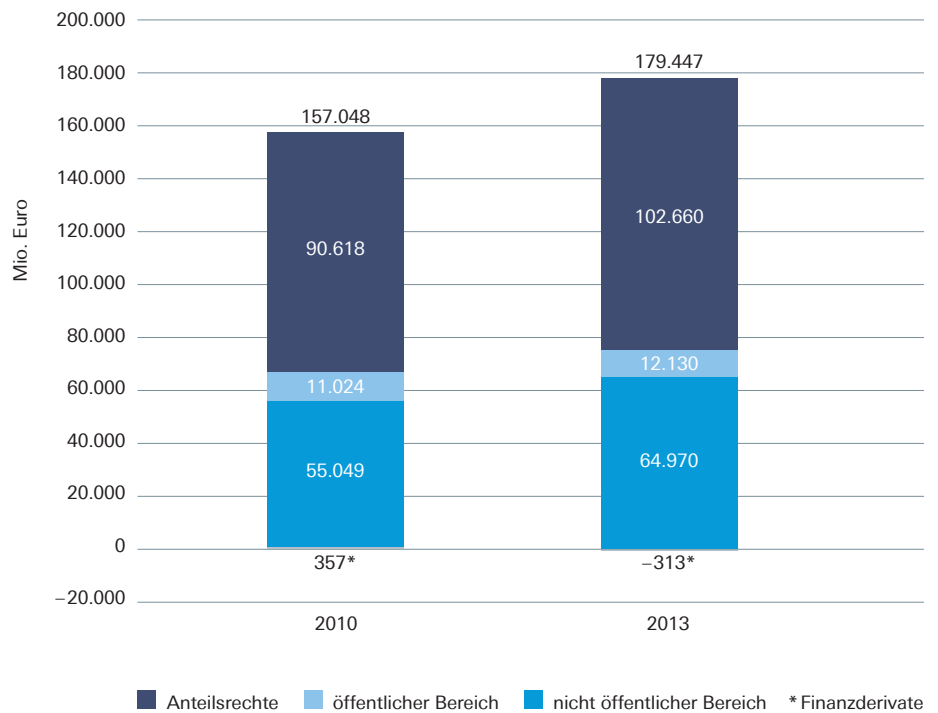
Stand: Juni 2015

Zum anderen kann es aber auch als Hinweis darauf verstanden werden, dass ein Vermögensaufbau nicht nur als Substitut für eine Schuldentilgung angesehen werden kann. Es kann auch sinnvoll sein, den Schuldenstand nicht abzubauen und gleichzeitig Finanzvermögen zu generieren. Dies hat vor allem damit zu tun, dass eine vorfristige Ablösung von bestehenden Krediten nicht in jedem Fall möglich (feste Bindungsfristen) oder unwirtschaftlich (prohibitive Zahlungen für Vorfristigkeitsentschädigungen) ist.

Bei den rund 65 Mrd. Euro handelt es sich jedoch um einen relativ engen Vermögensbegriff (zur Struktur siehe Seite 18 ff.), der nur die Vermögenspositionen gegenüber dem nicht öffentlichen Bereich, folglich bei Kreditinstituten und vergleichbaren Institutionen, umfasst. Dazu kommen zum einen rund 12 Mrd. Euro Vermögen beim öffentlichen Bereich, d. h. bei anderen öffentlichen Haushalten (vor allem Extrahaushalten). Zum anderen besteht ein erhebliches Vermögen in Form von Anteilsrechten, welches im Jahr 2013 ein Volumen von fast 103 Mrd. Euro umfasste. Eine letzte Position bilden Finanzderivate, die ein geringes Volumen aufweisen und deren Wert sich seit 2010 deutlich vermindert sowie ins Negative gedreht hat.

Vermögensbegriff relativ eng definiert

Finanzvermögen nach erweitertem Vermögensbegriff 2010 und 2013



Quelle: eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt

Stand: Juni 2015

Kommunales Finanzvermögen von 180 Mrd. Euro – aber unterschiedliche Liquidität

In der Summe verfügen die Kommunen damit über ein Finanzvermögen im weiteren Sinne in Höhe von rund 180 Mrd. Euro. Gegenüber dem Jahr 2010 entspricht dies einer Steigerung von rund 22,4 Mrd. Euro oder 14%. Rund 93% des Vermögens werden in den Kernhaushalten verbucht, daher wird im Folgenden auf einen separaten Ausweis der Extrahaushalte verzichtet.¹ In den nachfolgenden Abschnitten werden diese Bestandteile des kommunalen Finanzvermögens detaillierter erläutert. Da die Vermögensarten eine sehr unterschiedliche Liquidität aufweisen, d. h. unterschiedlich gut und schnell in Zahlungsmittel umgewandelt werden können, wird sich herausstellen, dass nur die rund 65 Mrd. Euro Finanzvermögen beim nicht öffentlichen Bereich als liquides Vermögen im Sinne der oben angesprochenen Investitionsfinanzierung und kurz- bis mittelfristigen Vorsorge genutzt werden können.

¹ In den Extrahaushalten liegen 9,5% der Vermögen beim nicht öffentlichen Bereich, 4,0% der Vermögen beim öffentlichen Bereich sowie 5,9% der Anteilsrechte. Insgesamt entspricht dies 7,1% des gesamten Finanzvermögens in der hier verwendeten Abgrenzung.

Sachliche Struktur des kommunalen Finanzvermögens

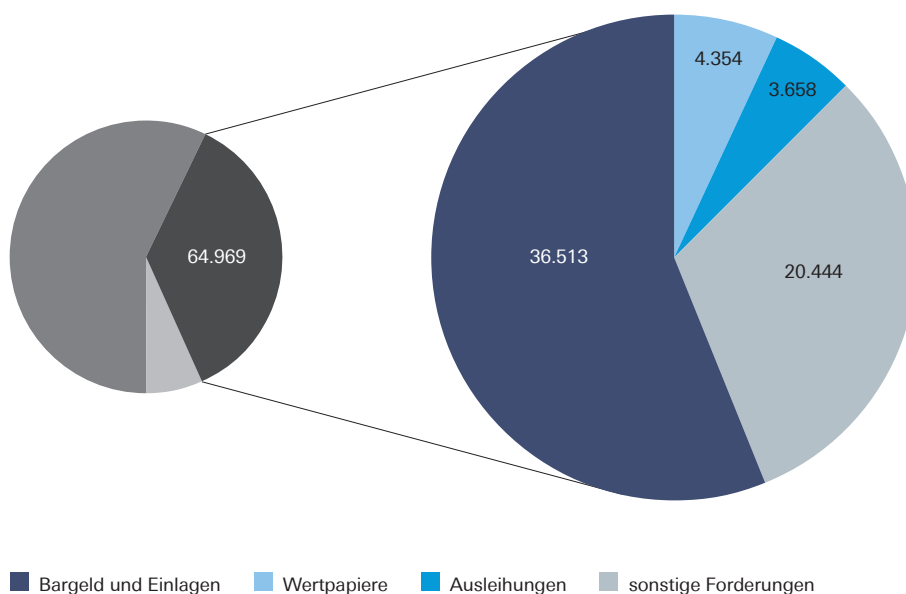
Finanzvermögen beim nicht öffentlichen Bereich

Zunächst soll die Struktur des kommunalen Finanzvermögens beim nicht öffentlichen Bereich näher untersucht werden.¹ Mehr als die Hälfte der rund 65 Mrd. Euro lagert als Bargeld und Einlagen, wobei Barreserven nur einen marginalen Anteil von weniger als 0,5% einnehmen. Der Großteil der 36,5 Mrd. Euro liegt in Form von Sichteinlagen auf Konten in- und ausländischer Kreditinstitute und ist damit unmittelbar als liquide Zahlungsmittel verwendbar (19,0 Mrd. Euro). Sonstige Einlagen, wie beispielsweise Termineinlagen und -gelder, Sparbücher oder Einlagen bei Bausparkassen, die nicht sofort als Zahlungsmittel verwendet werden können, belaufen sich auf etwa 17,3 Mrd. Euro.

Großteil des Finanzvermögens lagert als Einlagen

Struktur des kommunalen Finanzvermögens beim nicht öffentlichen Bereich 2013

in Mio. Euro



Quelle: eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt

Stand: Juni 2015

Wertpapiere machen rund 4,3 Mrd. Euro im Pool des kommunalen Finanzvermögens aus und bestehen im Wesentlichen aus Kapitalmarktpapieren mit einer ursprünglichen Laufzeit von mehr als einem Jahr, z. B. Anleihen, Inhaberschuldverschreibungen (3,9 Mrd. Euro). Nur ein sehr geringer Teil von rund 0,4 Mrd. Euro war zum Stichtag 31.12.2013 in Geldmarktpapieren angelegt (kurzfristige Wertpapiere mit einer Laufzeit von weniger als einem Jahr, z. B. unverzinsliche Schatzanweisungen und Commercial Papers).

¹ Zu den einzelnen Komponenten des Finanzvermögens vgl. Statistisches Bundesamt (2014), Finanzen und Steuern. Finanzvermögen des öffentlichen Gesamthaushalts, Methodenbericht zur Statistik des öffentlichen Finanzvermögens, Anhang zur jeweiligen Statistik.

Vermögen in Form von Ausleihungen

Das Vermögen in Form von Ausleihungen betrug 2013 etwa 3,4 Mrd. Euro. Hierbei ist die Kommune bzw. der Extrahaushalt direkt oder indirekt Kreditgeber. Zu diesen Krediten zählen auch Forderungen aus Finanzierungsleasing und Teilzahlungskauf, Arbeitgeber- oder Sozialdarlehen sowie stille Beteiligungen.

Sonstige Forderungen

Sonstige Forderungen liegen bei mehr als 20 Mrd. Euro. Sie entstehen durch zeitlich nachgelagerte Zahlungen für Güter- oder Verteilungstransaktionen. Rund 15 Mrd. Euro oder drei Viertel des Gesamtbestands bestehen aus öffentlich-rechtlichen Forderungen, die aus der Erbringung von Dienstleistungen (offene Benutzungs- und Verwaltungsgebühren) oder aus Zwangsabgaben (offene Zahlungen für Steuern und Sozialversicherungsbeiträge) entstehen.

Einlagen und Wertpapiere eignen sich in dieser Gruppe als Instrumente im Sinne der oben angesprochenen Investitionsfinanzierung und der kurz- bis mittelfristigen Vorsorge. Sie bilden derzeit über alle deutschen Kommunen hinweg ein Volumen von rund 40 Mrd. Euro.

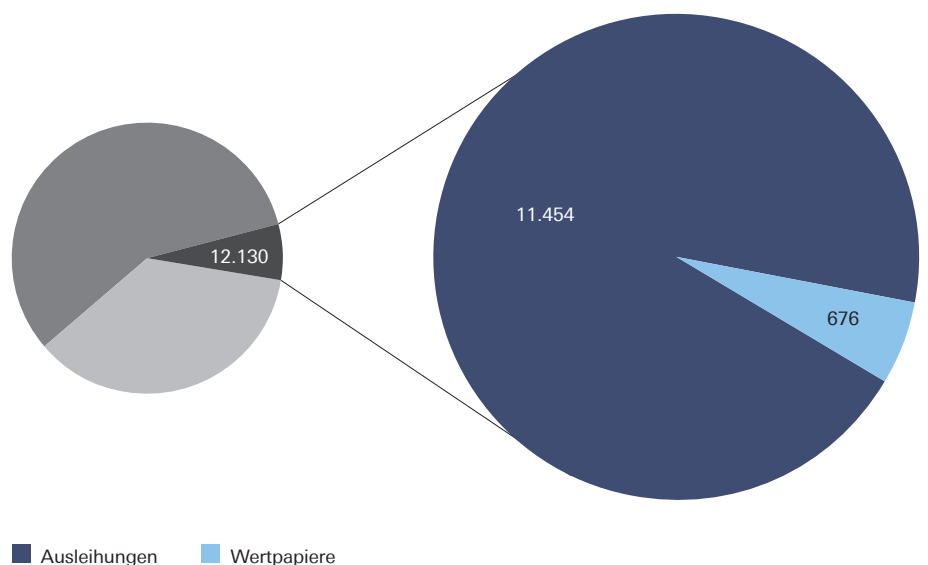
Finanzvermögen beim öffentlichen Bereich

Finanzvermögen überwiegend in Form von Ausleihungen gehalten

Die Finanzvermögen beim öffentlichen Bereich werden weit überwiegend in der Form von Ausleihungen, folglich Kreditgewährungen gegenüber anderen öffentlichen Haushalten, gehalten; nur rund 0,7 Mrd. Euro bestehen aus Wertpapieren. Die Kreditgewährung erfolgt dabei vornehmlich an verbundene Unternehmen, Beteiligungen und Sonderrechnungen, die ebenfalls dem Staatssektor zugerechnet werden. Insofern herrscht eine große inhaltliche Nähe zu den unten genannten Anteilsrechten.

Struktur des kommunalen Finanzvermögens beim öffentlichen Bereich 2013

in Mio. Euro



Quelle: eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt

Stand: Juni 2015

Anteilsrechte binden den größten Teil des Finanzvermögens

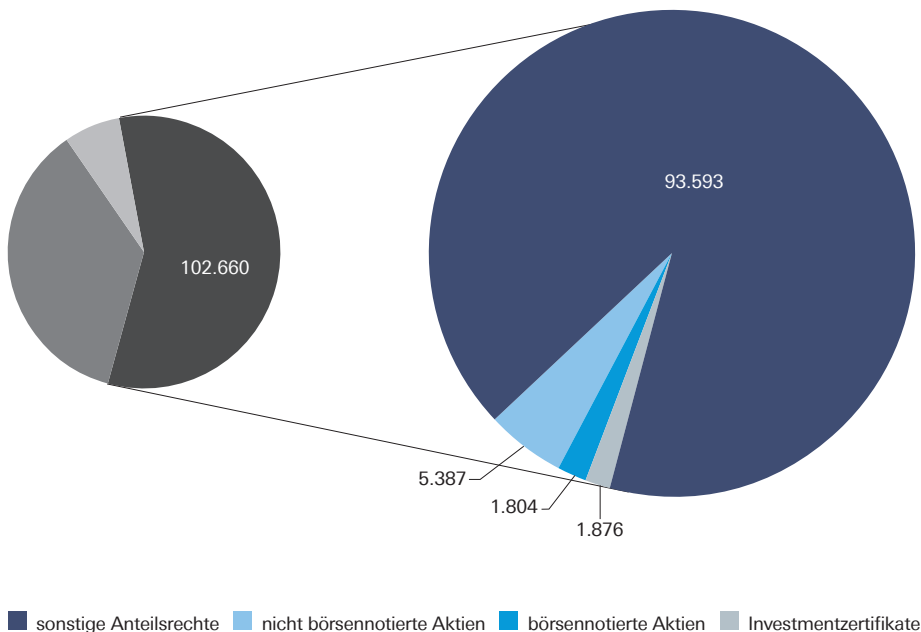
Finanzvermögen in Form von Anteilsrechten und Stiftungen

Der größte Teil des Finanzvermögens ist in sogenannten Anteilsrechten gebunden. Dies sind Forderungen, durch die Eigentumsrechte an Unternehmen und Einrichtungen verbrieft sind. Mit diesen finanziellen Aktiva ist in der Regel ein Anspruch auf einen Anteil am Gewinn und an den Eigenmitteln im Falle der Liquidation verbunden.¹

Eine relativ kleine Summe der insgesamt knapp 103 Mrd. Euro messenden Position ist mit rund 2 Mrd. Euro in Form börsennotierter Aktien gehalten (Bewertung zum Marktpreis).² Ein etwas größerer Teil von mehr als 5 Mrd. Euro wird in Form nicht börsennotierter Aktien gehalten, die anders als die börsennotierten Pendanten zum Nominalwert bewertet sind. Ebenfalls rund 2 Mrd. Euro groß ist das Volumen an Investmentzertifikaten, d. h. von Banken, Versicherungen und Investmentgesellschaften emittierten Investmentfonds. Es ist zu beachten, dass alle Formen von Fonds (offene, halb offene und geschlossene sowie börsengehandelte und nicht börsengehandelte) unter dieser Position statistisch erfasst werden und in der Regel dann von einer schnellen Umwandlung in Liquidität ausgegangen werden kann, wenn die Produkte börsengehandelt werden.

Struktur der kommunalen Anteilsrechte 2013

in Mio. Euro



Quelle: eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt

Stand: Juni 2015

¹ Ohne mittelbare Beteiligungen und Beteiligungen an Stiftungen.

² Einschließlich Genusscheinen, Dividendenaktien und Vorzugsaktien, auch wenn Letztere nicht börsennotiert sind.

Großteil des kommunalen Finanzvermögens unter „Sonstige Anteilsrechte“ erfasst

Der weitaus größte Teil des kommunalen Finanzvermögens ist mit fast 94 Mrd. Euro dagegen in der Sammelposition der „Sonstigen Anteilsrechte“ erfasst. Hierzu gehören alle sonstigen Arten von Anteilsrechten an Unternehmen und Einrichtungen, allerdings ohne die ebenfalls in kommunalem Eigentum befindlichen Sparkassen. Dies betrifft insbesondere Geschäftsanteile an Gesellschaften mit beschränkter Haftung (aus der Sicht der Kommune) sowie Beteiligungen an Genossenschaften (einschließlich Volksbanken) mit eigener Rechtspersönlichkeit und Kapitalanlagen in Einrichtungen.¹ Die amtliche Statistik lässt allerdings keine tiefere Analyse dieser Vermögenspositionen zu.

Anteilsrechte mit unterschiedlicher Liquidität

Dennoch kann von einer sehr unterschiedlichen Liquidität dieser Vermögenswerte ausgegangen werden. Einerseits sind Unternehmensanteile grundsätzlich veräußerbar und erlauben nicht selten die Erlösung umfangreicher liquider Mittel – wie in vergangenen Fällen von Teil- und Vollprivatisierungen kommunaler Unternehmen bereits mehrfach eindrucksvoll gezeigt wurde. Erinnerung sei an den Verkauf von Wohnungsgesellschaften, die in mehr als einem Fall zur starken Entschuldung der Kernhaushalte genutzt wurden. Das gleiche Beispiel zeigt aber auch, dass kommunale Beteiligungen an privatwirtschaftlich orientierten Unternehmen auch eine strategische Komponente aufweisen. Oft ist die Beteiligung selbst historisch gewachsen (wie im genannten Beispiel der Wohnungsgesellschaften). Die Entscheidung über eine Veräußerung der entsprechenden Anteile hat aber immer mehr als eine fiskalische Dimension. Oft handelt es sich bei den Unternehmen um Instrumente der kommunalpolitischen Steuerung, die die Kommune auch bei einer vielversprechenden Marktlage nicht verlieren möchte.² Andererseits kann es sich auch um defizitäre Unternehmen handeln (bspw. im Verkehrs- oder Kulturbereich), so dass eine Veräußerung – sofern im Bereich der Pflichtaufgaben überhaupt möglich – nicht notwendigerweise einen positiven Mittelfluss zur Folge hätte.

Anteilsrechte – gebundene Vermögen oft nicht kurzfristig in Liquidität umzuwandeln

Das in den Anteilsrechten gebundene Vermögen lässt sich demnach in vielen Fällen nicht kurzfristig in Liquidität umwandeln. Andererseits ist diese Kategorie auch für den Aufbau kurz- bis mittelfristiger Vermögenspositionen eher ungeeignet. Sie würde erfordern, dass Kommunen kurzfristig verfügbare Liquidität in Unternehmen investieren und dann bei Bedarf kurzfristig wieder entziehen können. Selbst wenn dafür eine hinreichende Zahl von Unternehmen zur Verfügung stünde, ergäben sich Verstöße gegen gemeindefinanzielle rechtliche Vorgaben. Die öffentliche Hand kann sich nicht unbegrenzt an Privatunternehmen beteiligen, vielmehr hat der öffentliche Zweck im Vordergrund zu stehen.

¹ Für die Bewertung des kommunalen Finanzvermögens ist das im Jahresabschluss nachgewiesene Eigenkapital heranzuziehen, multipliziert mit der Beteiligungsquote. Bei einem negativen Eigenkapital sind hier auch negative Werte zulässig.

² Vgl. Grüttner/Hesse/Lenk (2011).

Kommunale Stiftungen als besondere Vermögensart

Einen weiteren Anteil des kommunalen Vermögens stellen die kommunalen Stiftungen dar. Das exakte Volumen des Stiftungsvermögens lässt sich anhand der Angaben der amtlichen Statistik nicht genau quantifizieren, da es dort nicht nachgewiesen wird. Der Bundesverband Deutscher Stiftungen verzeichnet aber knapp 1.300 kommunale rechtsfähige Stiftungen bürgerlichen Rechts.¹ Darüber hinaus wird die Anzahl kommunaler Treuhandstiftungen auf knapp 800 und die der kommunalen rechtsfähigen Stiftungen öffentlichen Rechts auf knapp 250 geschätzt.² Bereits diese absoluten Werte deuten auf eine gewisse Relevanz der Stiftungen im Bereich des kommunalen Vermögens hin. Das Stiftungsvermögen ist dabei heterogen verteilt.³ Knapp 80% der kommunalen rechtsfähigen Stiftungen bürgerlichen Rechts besitzen Vermögen bis zu einer Million Euro, davon stehen gut 35% weniger als 100.000 Euro zur Verfügung. Währenddessen haben ca. 2,5% Zugriff auf Stiftungskapital in Höhe von 10 bis 100 Mio. Euro. Über die anderen Rechtsformen kommunaler Stiftungen können hinsichtlich des Vermögens nur sehr vorsichtige Aussagen getroffen werden, da das Stiftungskapital vor allem bei den Treuhandstiftungen oft unbekannt ist. Auch hier scheinen jedoch die geringen Stiftungsvermögen zu dominieren.⁴

Auch die regionale Verteilung ist sehr unterschiedlich. In Bayern sind mit deutlichem Abstand die meisten kommunalen Stiftungen verzeichnet. Es folgen Niedersachsen und Baden-Württemberg. Dagegen ist das Stiftungswesen in den neuen Bundesländern eher unterrepräsentiert. Dieser Umstand ist im Wesentlichen auf das Stiftungs-System der DDR-Zeit zurückzuführen, dessen Folgen bis heute spürbar sind.⁵

Die kommunalen Stiftungen dienen besonders häufig sozialen Zwecken.⁶ Daneben werden die Bereiche Kunst und Kultur sowie Bildung und Erziehung gefördert. Die Förderung der Stiftungszwecke erfolgt aus den Erträgen des angelegten Stiftungsvermögens. Die Stiftungen setzen hier typischerweise auf eine Kombination verschiedener Anlageformen.⁷ Dabei überwiegen Finanzanlagen und Bankguthaben, 60 bis 70% der Stiftungen legen zumindest einen Teil ihres Vermögens in dieser Form an. Zudem besitzen 40% der Stiftungen Immobilien (ohne Land- und Forstwirtschaft). Unternehmensbeteiligungen sind eher von geringer Bedeutung.

Vor allem aufgrund des eben dargestellten Anlageprofils und des eingangs thematisierten Niedrigzinsumfelds stehen Stiftungen derzeit in einem besonderen Spannungsfeld. Einerseits soll der Stiftungszweck erfüllt werden und gleichzeitig zumeist das Stiftungskapital erhalten werden (zu den rechtlichen

¹ Vgl. Bundesverband Deutscher Stiftungen (2013), S. 20–21.

² Der Verband betont dabei, dass die genauen Zahlen nicht bekannt sind, „eine wesentlich höhere Zahl [...] indes unwahrscheinlich ist“, vgl. Bundesverband Deutscher Stiftungen (2013): Kommunale Stiftungen in Deutschland, Bestandsaufnahme, Chancen und Herausforderungen, Berlin.

³ Vgl. Bundesverband Deutscher Stiftungen (2013), S. 28.

⁴ Bei den 364 registrierten Vermögensangaben der 781 bekannten kommunalen Treuhandstiftungen liegen diese zu 82% unter 1 Mio. Euro, davon hat die Hälfte ein Stiftungskapital von unter 100.000 Euro. Lediglich 2,5% der kommunalen Treuhandstiftungen (9 Stiftungen) haben ein hohes Stiftungskapital zwischen 10 und 23 Mio. Euro; vgl. Bundesverband Deutscher Stiftungen, S. 28, 30.

⁵ Die Idee, privates Eigentum zugunsten eines bestimmten Zweckes zu stiften, war mit der sozialistischen Vorstellung einer eigentumslosen Gesellschaft nicht vereinbar. Deshalb wurden insbesondere in den ersten Jahren der DDR viele Stiftungen enteignet oder aufgelöst. Vgl. Bundesverband Deutscher Stiftungen (2013), S. 23.

⁶ Vgl. Bundesverband Deutscher Stiftungen (2013), S. 27.

⁷ Vgl. Bundesverband Deutscher Stiftungen (2013), S. 47.

Stiftungen im Spannungsfeld

Regelungen im Einzelnen siehe Seite 42 ff. dieser Studie). Andererseits erschwert aber das gegenwärtige Zinsniveau das Erwirtschaften der erforderlichen Erträge erheblich. Da sich in der Vergangenheit in vielen Punkten der Rechnungslegungsstandard für Stiftungen des Instituts der Wirtschaftsprüfer (IDW RS HFA 5) bewährt hat und der IDW in der Stiftungsszene als angesehenen Impulsgeber und Berater gilt, sei an dieser Stelle auch auf die letzte Aktualisierung der genannten Richtlinie Anfang 2014 verwiesen. In deren Rahmen hielt der IDW noch einmal die Bedeutung des Kapitalerhalts und die Idee des Kapitalerhaltungskonzepts für Stiftungen in Deutschland fest.

Mittel- bis langfristige Vermögensanlagen

Eine aktive Auseinandersetzung mit mittel- bis langfristigen Vermögensanlagen ist daher und vor allem in diesem sehr speziellen Marktumfeld besonders gefordert und angeraten – auch für Kommunen, die ansonsten eher einen Schwerpunkt im Zins- und Schuldenmanagement sehen.

Relevanz für das kommunale Vermögensmanagement

Kommunale Pensionsrückstellungen

Pensionsrückstellungen bilden zukünftige Versorgungsverpflichtungen gegenüber versorgungsberechtigten Personen ab. Zu den versorgungsberechtigten Personen gehören Beamte, die während ihrer aktiven Beschäftigungsphase Ansprüche (Anwartschaften) auf Versorgungsleistungen in der Rentenphase erwerben.¹ Bei den Kommunen lag der Anteil der Beamten am Personal des öffentlichen Dienstes im Jahr 2013 bei rund 13%.² Durch die Einführung der Doppik auf kommunaler Ebene wird das Ausmaß der damit einhergehenden Versorgungsverpflichtungen erstmals explizit sichtbar. Diese müssen seitdem in Form von Pensionsrückstellungen auf der Passivseite der kommunalen Haushaltsbilanz als Verbindlichkeit ausgewiesen werden. Die Finanzierung dieser künftigen Versorgungsverpflichtungen ist dadurch aber noch nicht geklärt. Dazu müssen den Verbindlichkeiten entsprechende Vermögenswerte auf der Aktivseite gegenüberstehen.³ Hier zeigt sich die Relevanz der Pensionsrückstellungen für das kommunale Vermögensmanagement.

Abwicklung über Versorgungsverband

Für Kommunen, die im Hinblick auf zukünftige Zahlungsverpflichtungen vorsorgen möchten, ist zunächst die Frage zu klären, bis zu welchem Grad die zukünftigen Verpflichtungen bereits heute ausfinanziert werden sollen. Eine vollständige Ausfinanzierung ist für einen Großteil der Kommunen kaum umzusetzen.⁴ Insofern geht es primär um die Ausgestaltung einer Teilfinanzierung. Dazu ist der Grad der Ausfinanzierung zu bestimmen, der notwendig ist, um die Handlungsfähigkeit der Kommune zu gewährleisten.⁵ Dabei ist auch zu klären, ob für jeden Versorgungsberechtigten individuell oder kollektiv für alle Versorgungsberechtigten Kapital angelegt werden soll.⁶ Weiterhin sind kapitalmarkt-orientierte und versicherungsförmige Ausfinanzierungsformen zu unterscheiden.⁷ Der überwiegende Teil der Kommunen wird bezüglich der Finanzierung der Versorgungspflichten aber ohnehin nicht selbst aktiv, sondern wickelt

¹ Vgl. Lenk/Rottmann (2010), S. 8.

² Quelle: eigene Berechnung, Daten: Statistisches Bundesamt (2014a), S. 66.

³ Vgl. Schwarting (2010), S. 233.

⁴ Vgl. Lenk/Rottmann (2010), S. 9.

⁵ Vgl. Lenk/Rottmann (2010), S. 10.

⁶ Vgl. Lenk/Rottmann (2010), S. 14.

⁷ Vgl. Lenk/Rottmann (2010), S. 14–18.

Vorgaben zu kommunalen Pensionsrückstellungen

diese durch die Einzahlung in einen Versorgungsverband ab.¹ Die nachfolgende Abbildung zeigt, dass nahezu alle Flächenländer – mit Ausnahme von Hessen und Niedersachsen – ihre Kommunen zu einer Mitgliedschaft in einem solchen Versorgungsverband verpflichten. Hessen und Niedersachsen schreiben dagegen lediglich die Bildung einer Versorgungsrücklage vor und stellen es den Kommunen frei, dafür die Dienste einer Versorgungskasse in Anspruch zu nehmen.² Die Mittel der Rücklage sind gemäß den in der Abbildung aufgeführten Vorgaben anzulegen. Bei den übrigen Ländern beziehen sich die Vorgaben auf die Anlage des Vermögens der Versorgungskassen bzw. -verbände.

Vorgaben zu kommunalen Pensionsrückstellungen in den Flächenländern

Bundesland	Mitgliedschaft in kommunaler Versorgungskasse	Ausnahmen bzw. Abweichung möglich	Vorgaben bezüglich der Vermögensanlage
Baden-Württemberg	Pflicht	–	Verordnung über die Anlage des gebundenen Vermögens von Versicherungsunternehmen (§ 27 Abs. 4 GKV)
Bayern	Pflicht	Gemeinden mit über 100.000 Einwohnern	–
Brandenburg	Pflicht	–	Wertbeständigkeit, Liquidität und ein möglichst hoher Ertrag, angemessene Mischung und Streuung (§ 9 Abs. 5 KVBBG)
Hessen	Freiwillig	–	Möglichst große Sicherheit und Rentabilität bei ausreichender Liquidität, angemessene Mischung und Streuung (§ 5 Abs. 2 HVers-RücklG)
Mecklenburg-Vorpommern	Pflicht	–	Siehe Brandenburg (§ 13 KVZVK M-V)
Niedersachsen	Freiwillig	Gemeinden und Gemeindeverbände des ehemaligen Landes Oldenburg	Die Mittel der Rücklage sind sicher und mit angemessenem Ertrag anzulegen (§ 11 Abs. 1 NVersRücklG)
Nordrhein-Westfalen	Pflicht	Städte ausgenommen	–
Rheinland-Pfalz	Pflicht	Gemeinden mit über 50.000 Einwohnern	–
Saarland	Pflicht	–	Siehe Baden-Württemberg (§ 17 VO-RZVK)
Sachsen	Pflicht	–	Siehe Brandenburg (§ 27 Abs. 2 SächsGKV)
Sachsen-Anhalt	Pflicht	–	Siehe Brandenburg (§ 14 Gesetz über den KVSA)
Schleswig-Holstein	Pflicht	Antrag auf Befreiung möglich, wenn die Versorgung anderweitig sichergestellt ist	Wahrung der Anlagegrundsätze Sicherheit, Liquidität und Rentabilität (§ 14 Abs. 1 Satzung der Versorgungsausgleichskasse)

Quelle: eigene Darstellung

¹ Vgl. Lenk/Rottmann (2010), S. 26.

² Vgl. § 13 bzw. § 11 Hessisches bzw. Niedersächsisches Versorgungsrücklagengesetz.

Versorgungsverpflichtungen im Kollektiv finanziert

Im Rahmen eines kommunalen Versorgungsverbandes werden die Versorgungsverpflichtungen im Kollektiv finanziert. Die genaue Ausgestaltung des Finanzierungssystems variiert je nach Bundesland, das grundsätzliche Prinzip ist aber ähnlich. Die Kassen bzw. Verbände übernehmen im Namen ihrer Mitglieder (der Kommunen) die Berechnung und die Finanzierung der Versorgungsverpflichtungen sowie die Auszahlung der Versorgungsbezüge. Zur Deckung des finanziellen Aufwands erheben die Kassen von ihren Mitgliedern eine Umlage, die durch einen Umlagesatz und eine je nach Land unterschiedlich definierte Bemessungsgrundlage bestimmt wird. Dabei können sowohl die Bezüge der aktiven Beamten als auch die in dem maßgeblichen Jahr ausbezahlten Versorgungsbezüge in die Bemessungsgrundlage einfließen. Durch die Zahlung der Umlage fallen bei den Kommunen schon zum Zeitpunkt der Entstehung der Versorgungsverpflichtungen kassenwirksame Aufwendungen an. Das bis zur Auszahlung der Versorgungsbezüge notwendige Vermögensmanagement wird demnach in den meisten Kommunen von kommunalen Versorgungskassen bzw. -verbänden übernommen. Daher entziehen sich die entsprechenden Anlageentscheidungen auch weitgehend der einzelgemeindlichen Kompetenz. Lediglich größere Städte in Bayern, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz haben entsprechende Abweichungsmöglichkeiten.

Anlageentscheidungen entziehen sich der einzelgemeindlichen Kompetenz

Für die Kommunen bedeutet dieser Rahmen aber nicht, dass die Mitgliedschaft in einer Versorgungskasse allein bereits hinreichend für die Abdeckung zukünftiger Zahlungsansprüche sein muss. Es ist ggf. auch ein Kapitalstock aufzubauen, um eventuell auftretende Belastungsspitzen auch zu glätten, wenn diese durch die Altersstruktur der noch aktiven Beamten absehbar ist. Daher müsste ggf. parallel Vermögen aufgebaut werden, welches in der Leistungsphase wieder liquide gemacht werden kann.

Abdeckung zukünftiger Zahlungsansprüche

Zwischenfazit: Weitaus größter Teil des kommunalen Finanzvermögens in den kommunalen Unternehmen gebunden

In der Gesamtschau lässt sich bisher festhalten, dass die Einlagen und Wertpapiere beim nicht öffentlichen Bereich mit einem Gesamtvolumen von etwa 41 Mrd. Euro am ehesten den liquiditätsnahen Anteil des kurz- bis mittelfristigen Finanzvermögens ausmachen. Ergänzt werden können sie um die Investmentzertifikate (rund 2 Mrd. Euro) sowie börsennotierte und nicht börsennotierte Aktien (zusammen rund 7 Mrd. Euro), die sich als untergeordnete Positionen in die kommunalen Anteilsrechte eingliedern. Hier ist im Allgemeinen davon auszugehen, dass die Papiere einen mittelfristigen Anlagehorizont repräsentieren und grundsätzlich liquidierbar sind.

Der weitaus größte Teil des kommunalen Finanzvermögens (106 Mrd. Euro) ist in den kommunalen Unternehmen gebunden – sei es in Form von Anteilen an Unternehmen des Privatsektors oder als Kreditforderungen gegenüber verbundenen Unternehmen des öffentlichen Sektors (nach Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung). Dazu kommt ein im Einzelnen nicht exakt bezifferbares Volumen in Form des Stiftungskapitals (rund 8 – 10 Mrd. Euro) kommunaler Stiftungseinrichtungen. Grundsätzlich ist anzunehmen, dass der

Aktives Vermögensmanagement bei Stiftungen notwendig

Großteil der erwähnten Vermögensgegenstände kaum für die kurz- bis mittelfristige Liquiditätssteuerung einsetzbar ist. Allerdings ist besonders im Bereich der Stiftungen ein aktives Vermögensmanagement nicht zuletzt aufgrund der Herausforderung des möglichst realen Kapitalerhalts mehr als notwendig.

Die übrigen „Sonstigen Forderungen“ (ca. 20 Mrd. Euro) sind eher technische Ergebnisse des Zahlungsverkehrs (im Wesentlichen offene Forderungen aus öffentlich-rechtlichen Gebühren- und Steuerausstände) sowie privatrechtlichen Transaktionen.

Räumliche Struktur des kommunalen Finanzvermögens

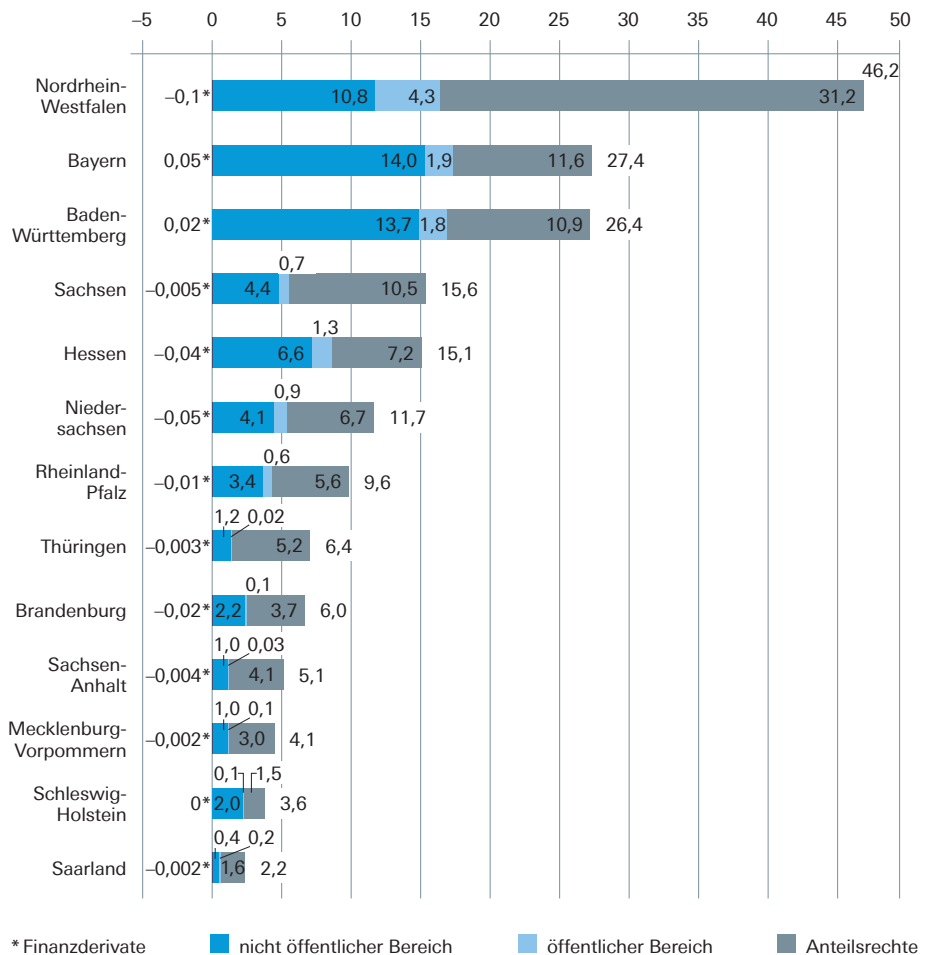
Das Finanzvermögen ist nicht gleichmäßig auf die mehr als 11.000 Kommunen in Deutschland verteilt. Ein genaueres Bild ergibt sich bei einer Differenzierung entlang der Ländergrenzen.¹

Wird eine Differenzierung nach den bisher verwendeten Vermögentypen vorgenommen und die Werte nach den Finanzvermögen beim nicht öffentlichen Bereich (Einlagen, Kapital- und Geldmarktpapiere) sortiert, so zeigt sich die – in der auf nachfolgender Seite angeführten Abbildung – dargestellte Rangfolge. Der höchste Stand liquiditätsnaher Vermögenswerte findet sich in den Kommunen Bayerns (14,0 Mrd. Euro), Hessens (13,7 Mrd. Euro) und Nordrhein-Westfalens (10,8 Mrd. Euro). Bei den nordrhein-westfälischen Kommunen konnte darüber hinaus mit über 31 Mrd. Euro der höchste absolute Vermögensbestand in Form von Anteilen nachgewiesen werden. Am Ende der Rangfolge befinden sich die Kommunen im Saarland (0,4 Mrd. Euro) sowie die Kommunen der ostdeutschen Flächenländer Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt (jeweils 1,0 Mrd. Euro). Die saarländischen Kommunen weisen neben den schleswig-holsteinischen zudem die niedrigsten Volumina kommunaler Anteilsrechte auf (jeweils rund 1,5 Mrd. Euro). Vermögen beim öffentlichen Bereich bildet in den Kommunen einiger Länder nur eine Randgröße (z. B. 24 Mio. Euro im gesamten Land Thüringen). In Nordrhein-Westfalen sind immerhin 4,3 Mrd. Euro in dieser Form vorhanden.

Baden-Württemberg vor Bayern und Hessen mit dem höchsten Bestand liquider Vermögenswerte

¹ Eine einzelgemeindliche Darstellung konnte an dieser Stelle nicht vorgenommen werden, da die entsprechenden Daten nicht frei verfügbar sind.

Kommunales Finanzvermögen nach Flächenländern 2013 in Mrd. Euro



Quelle: eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt

Stand: Juni 2015

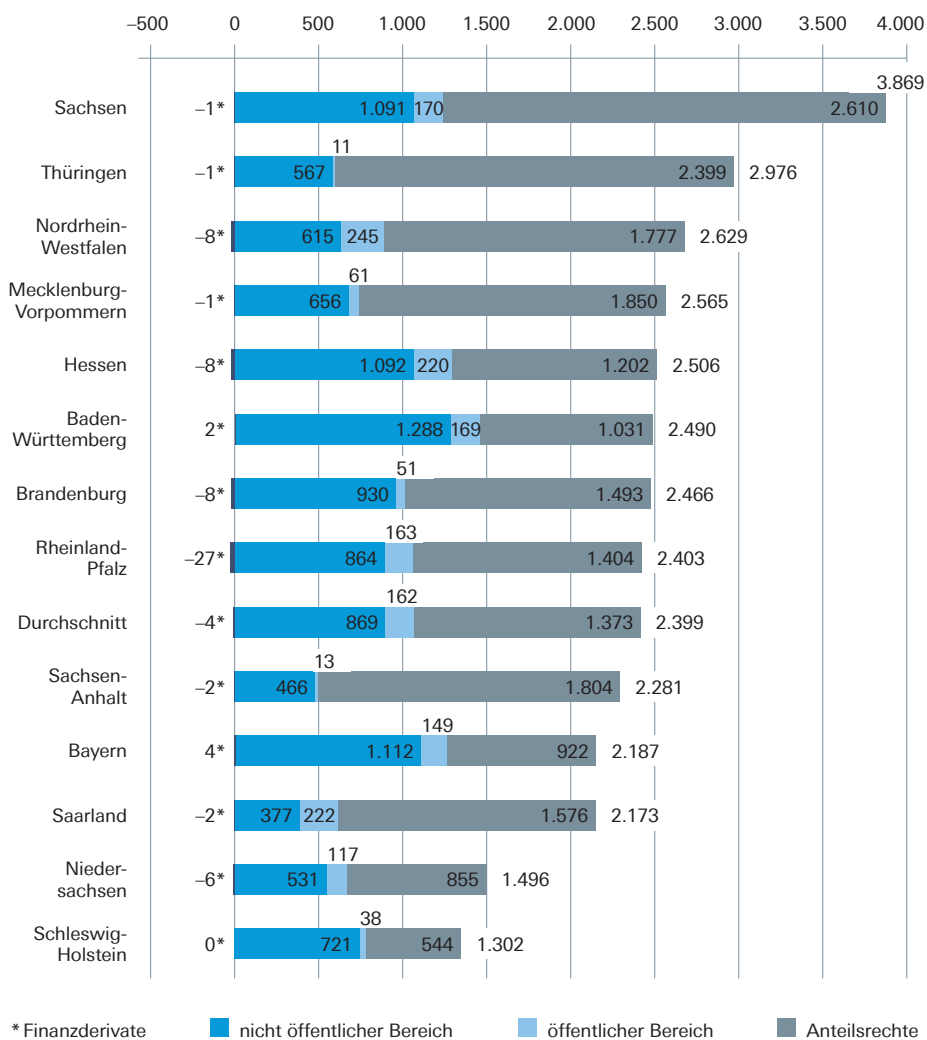
Differenzierung nach Einwohnerzahl und Vermögentyp

Diese Darstellung vernachlässigt zunächst die sehr unterschiedliche Einwohnerzahl der Länder. Für einen aussagekräftigeren Vergleich werden im Folgenden daher einwohnerbezogene Messgrößen herangezogen. Wiederum wird eine Differenzierung nach den bisher verwendeten Vermögentypen vorgenommen. Wird nach den Finanzvermögen beim nicht öffentlichen Bereich (Einlagen, Kapital- und Geldmarktpapiere) sortiert, so zeigt sich die – in der auf nachfolgender Seite angeführten Abbildung – dargestellte Rangfolge. Mit 1.288 Euro/Einw. haben die Kommunen in Baden-Württemberg den höchsten durchschnittlichen Bestand an liquiditätsnahen Vermögenswerten in ihren Bilanzen, noch vor Bayern (1.112 Euro/Einw.) und Hessen (1.092 Euro/Einw.) und fast 50% mehr als der bundesweite Durchschnitt von 869 Euro/Einw. Am Ende der Rangfolge stehen die Kommunen Niedersachsens (531 Euro/Einw.), Sachsen-Anhalts (466 Euro/Einw.) und des Saarlandes (377 Euro/Einw.). In einer durch-

Enorme Differenzen in der Bundesrepublik

schnittlichen saarländischen Kommune ist damit nur weniger als ein Drittel des durchschnittlichen Vermögensbestandes einer baden-württembergischen Kommune vorhanden, was die enormen Differenzen in der Bundesrepublik näherungsweise verdeutlicht. Noch stärker wären die Unterschiede auf der einzelgemeindlichen Ebene. Im Durchschnitt der baden-württembergischen oder bayerischen Kommunen sind wiederum solche mit höheren und geringeren Vermögensbeständen nivelliert, was auch auf den saarländischen Durchschnittswert zutrifft.

Kommunales Finanzvermögen nach Flächenländern 2013 in Euro je Einwohner



Quelle: eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt

Stand: Juni 2015

Finanzvermögen im öffentlichen Bereich sehr unterschiedlich

Auch die Finanzvermögen beim öffentlichen Bereich fallen sehr unterschiedlich aus. Während in Thüringen und Sachsen-Anhalt kaum entsprechende Vermögen bestehen (11 bzw. 13 Euro/Einw.), belaufen sie sich im Saarland auf 222 Euro/Einw. und in Nordrhein-Westfalen sogar auf 245 Euro/Einw. Erhebliche Unterschiede lassen sich auch in Bezug auf die Vermögen in Form von Anteilsrechten an Unternehmen ausmachen. Hier fällt auf, dass deren Gewicht in den ostdeutschen Kommunen mit durchschnittlich 2.113 Euro/Einw. fast doppelt so hoch ausfällt wie in den westdeutschen Kommunen (1.224 Euro/Einw.). Die höchsten Werte weisen die sächsischen Kommunen mit 2.610 Euro/Einw. auf, gefolgt von denen im Freistaat Thüringen (2.399 Euro/Einw.). Die geringste Ausprägung erreicht der durchschnittliche Wert für die Kommunen in Schleswig-Holstein mit nur 544 Euro/Einw.

Kommunale Steuerkraft maßgeblich für Vermögensbildung

Auf dieser Aggregationsebene lassen sich nur begrenzt stichhaltige Begründungsmuster für die Vermögensdifferenzen ableiten. Als Vermutung könnte die kommunale Steuerkraft maßgeblich für die Fähigkeit sein, Vermögen zu bilden (Steuereinnahmen je Einwohner).¹ Dies spricht für die Positionen der bayerischen, baden-württembergischen und hessischen Kommunen. Auch die Vermögensschwäche der sachsen-anhaltinischen Kommunen kann damit erklärt werden. Nicht in dieses Muster passen hingegen die sächsischen und brandenburgischen Kommunen mit nur jeweils rund 66% des bundesdurchschnittlichen kommunalen Steuereinnahmenniveaus. Demgegenüber weisen die Kommunen Nordrhein-Westfalens im Mittel ein bundesweit überdurchschnittliches Steuereinnahmenniveau auf (107%), während die Vermögensposition deutlich dahinter zurückbleibt. Insgesamt kann nur etwa ein Viertel der Unterschiede zwischen den dargestellten Vermögensniveaus beim nicht öffentlichen Bereich durch die Steuerkraftunterschiede erklärt werden.² Drei Viertel gehen demnach auf andere haushaltspolitische Unterschiede in den Kommunen zurück.

An dieser Stelle soll die Diskussion der Ursachen unterschiedlicher kommunaler Vermögenspositionen nicht vertieft werden.³ Es ist aber erkennbar, dass die Wirtschafts- und Steuerkraft der Kommunen nur einer von mehreren Einflussfaktoren ist. Daneben sollten weitere einnahme- und ausgabeseitige Determinanten bedeutsam sein. Nicht zuletzt entscheidet aber auch die politische Einstellung, ob die Kommunen bereit sind, die oben genannten Instrumente des Liquiditätsmanagements und die Vorsorgefunktion des liquiden Vermögens in Bezug auf die kommunale Investitionstätigkeit zu nutzen.

¹ Realsteuereinnahmen mit jeweiligen Hebesätzen abzüglich der Gewerbesteuerumlage.

² Die einfache lineare Regression ergibt einen Wert von $R^2 = 0,266$. Aufgrund der geringen Anzahl der Beobachtungen ist das Ergebnis mit Vorsicht zu interpretieren.

³ Es drängt sich eine starke Verbindung zu den Bestimmungsgründen kommunaler Defizite und Schulden auf, dazu vgl. Boettcher (2013).

Kommunale Finanzvermögen am Beispiel der hessischen Kommunen

Analogie zu anderen Ländern

Die Strukturen des kommunalen Finanzvermögens sollen im Folgenden überblicksartig für Hessen dargestellt werden. In Hessen haben die Kommunen zum einen erhebliche Vermögenspositionen, zum anderen sind die Gewichte zwischen liquiditätsnäheren Vermögen beim nicht öffentlichen Bereich und schwieriger liquidierbaren Anteilsrechten ausgeglichen. Das Land Hessen weist zudem eine erhebliche Zahl prosperierender Kommunen auf, während es gleichzeitig viele Städte und Gemeinden in finanziellen Schwierigkeiten gibt. Insofern können aus dieser Auswertung gewisse Analogien zu anderen Ländern hergestellt werden. Aufgrund der Datenverfügbarkeit werden die Daten des Jahres 2012 ausgewertet.

Der Landesdurchschnitt für liquide Finanzvermögenswerte lag 2012 bei 1.028 Euro/Einw. Dieser Durchschnitt fasst jedoch enorme Unterschiede im Land zusammen. Das höchste Vermögen pro Kopf konnte die Stadt Eschborn mit rund 13.800 Euro/Einw. ausweisen, demgegenüber hatten 28 Kommunen Finanzvermögen von weniger als 100 Euro/Einw. Den größten Absolutbestand wies die einwohnerstärkste Stadt Hessens, Frankfurt am Main, mit rund 1,3 Mrd. Euro aus. Mit deutlichem Abstand folgte die Landeshauptstadt Wiesbaden mit etwa 400 Mio. Euro. Beide Großstädte erreichten auch beim Einwohnerbezug mit rund 1.870 bzw. 1.450 Euro/Einw. überdurchschnittliche Werte. Demgegenüber hatten rund 100 Kommunen weniger als 1 Mio. Euro als liquiditätsnahe Vermögenspositionen in ihren Haushalten.

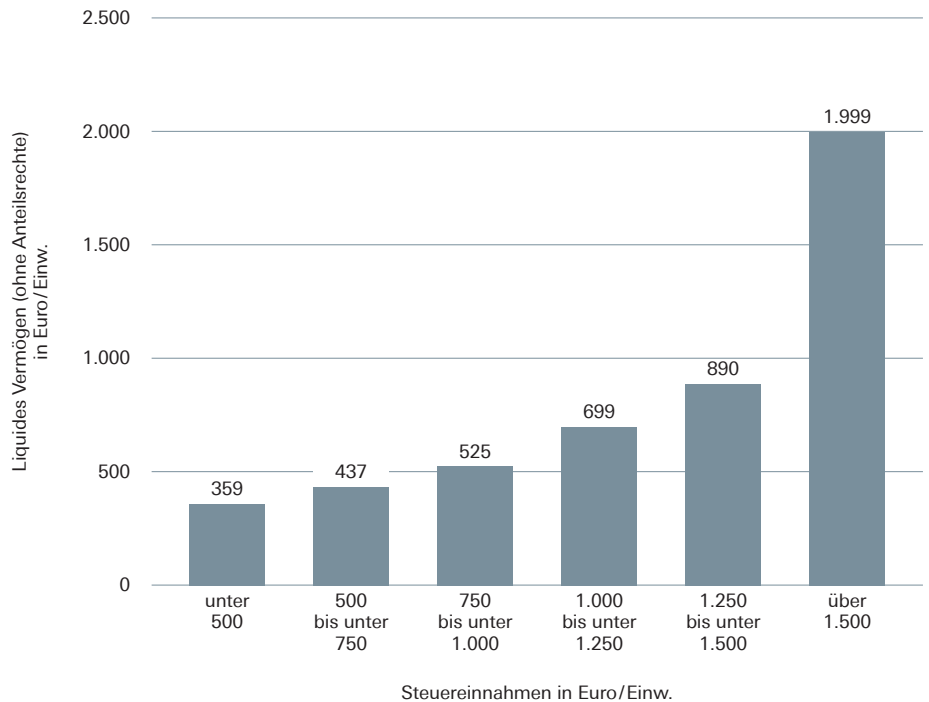
Breite Streuung der liquiden Vermögen bei Kommunen aller Größenklassen

Bei den weniger vermögenden Kommunen handelt es sich zwar mehrheitlich um solche mit weniger als 10.000 Einwohnern, dennoch kann kein allgemeingültiger Zusammenhang zwischen der Einwohnergröße und der Vermögensposition je Einwohner nachgewiesen werden. Vielmehr ist eine breite Streuung der liquiden Vermögen zwischen den Kommunen aller Größenklassen feststellbar.

Als Bestimmungsgrund für die Vermögenssituation lässt sich aber wiederum die Steuerkraft der Kommunen belegen.¹ Steuerstärkere Kommunen weisen deutlich höhere Finanzvermögen auf als steuerschwächere. So weisen die steuerschwächeren Kommunen mit einem Ist-Steueraufkommen von weniger als 500 Euro/Einw. liquide Vermögensbestände von 359 Euro/Einw. auf, während die Gruppe der steuerstärksten Kommunen fast 2.000 Euro je gemeindlichen Einwohner in Vermögenswerten hält.

¹ Hierzu wurden die tatsächlichen gemeindlichen Steuereinnahmen des Jahres 2012 unter Zugrundelegung der jeweiligen Realsteuerhebesätze als unabhängige Variable genutzt (nicht die Steuerkraft gemäß Statistik, welche durchschnittliche Hebesätze anwendet und daher nicht das tatsächliche kommunale Steueraufkommen widerspiegelt).

Liquiditätsnahes Finanzvermögen in Abhängigkeit von der Steuerkraft, Hessen 2012



Quelle: eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Landesamt Hessen

Stand: Juni 2015

Steuerkraft – messbarer Einfluss auf die Vermögensbildung

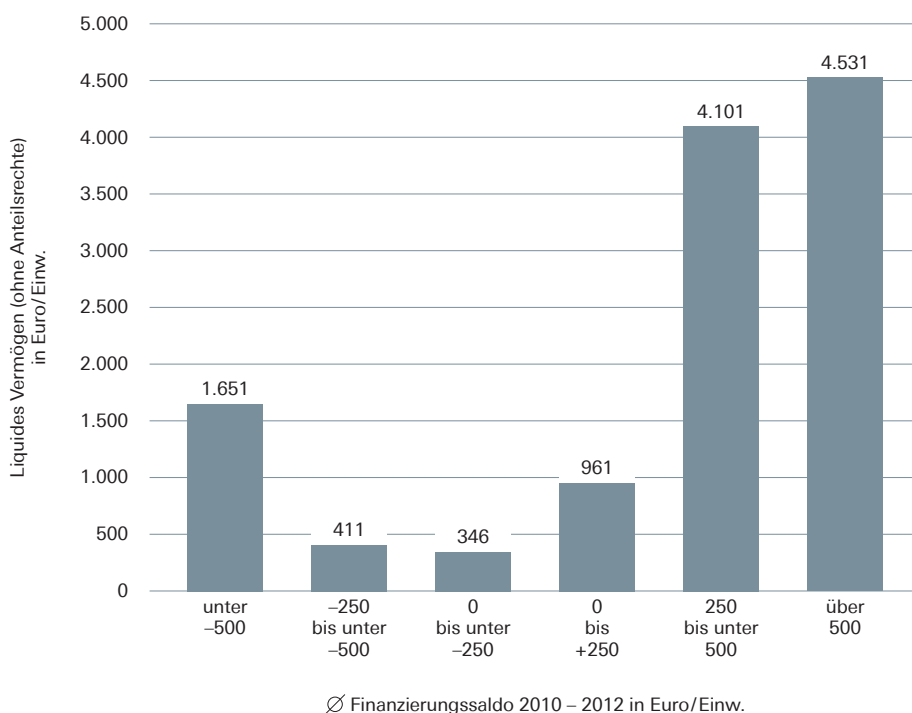
Allerdings erweist sich der daraus abzuleitende Zusammenhang als weniger belastbar, als das Schaubild suggeriert. Die nach Steuereinnahmen gebildeten Gruppen sind sehr unterschiedlich besetzt. Wird die Zusammenhangsberechnung einzelgemeindlich durchgeführt, so zeigt sich, dass das Ergebnis stark von den Repräsentanten extremer Steuerstärke geprägt ist (Steueraufkommen > 2.000 Euro/Einw.). Aber selbst wenn diese Gruppe aus der Berechnung entfernt wird, bleibt der Befund, dass die Steuerkraft einen messbaren, wenn auch geringeren Einfluss auf die Vermögensbildung hat.¹ Eine Motivation zur Bildung liquider und liquiditätsnaher Finanzvermögen ist demnach das Sichern von Mitteln in steuerstarken Perioden zur späteren Verwendung in finanziell schwierigeren Zeiten.

¹ Über alle Kommunen ergibt sich bei der Berechnung einer einfachen linearen Regression ein recht starker Zusammenhang mit einem hohen Erklärungsgrad. 1 Euro zusätzliche Steuerkraft geht mit höheren Finanzvermögen in Höhe von 1,4 Euro einher ($R^2 = 0,57$). Werden die Kommunen mit einem Steueraufkommen von mehr als 2.000 Euro je Einwohner ausgeschlossen, so ergibt sich „nur“ noch eine Steigerung des Vermögens um 0,5 Euro, wenn die Steuereinnahmen um 1 Euro steigen. Der Erklärungsgrad geht zudem deutlich auf $R^2 = 0,12$ zurück. In beiden Fällen ist die Regression auf dem 95%-Niveau signifikant.

Aktive Steuerung der liquiden Vermögenswerte – nicht nur interessant für Kommunen mit exzellenter Haushaltslage

Der Finanzierungssaldo im mehrjährigen Durchschnitt kann ebenfalls als Determinante der Vermögensbildung vermutet werden. Kommunen mit Haushaltsüberschüssen haben eher das Potenzial, liquide Vermögenswerte aufzubauen, als defizitäre Kommunen, die auf eine zusätzliche Kreditaufnahme angewiesen sind. Anhand der durchschnittlichen Finanzierungssalden der Jahre 2010 – 2012 lässt sich diese Vermutung allerdings empirisch nicht bestätigen. Einerseits haben zwar Kommunen mit stetigen Haushaltsüberschüssen umfangreiche Vermögen gebildet. Andererseits weisen aber auch defizitäre Kommunen zum Teil erhebliche Finanzvermögen auf.¹ Dies zeigt, dass eine Auseinandersetzung mit einer aktiven Steuerung der liquiden Vermögenswerte nicht nur Kommunen mit einer exzellenten Haushaltslage vorbehalten ist. Wie gezeigt, kann für alle Städte und Gemeinden eine Erzielung von liquiden Überschüssen – zumindest bei einer Konzentration auf die Investitionsbereiche – erforderlich sein.

Liquiditätsnahes Finanzvermögen in Abhängigkeit vom mehrjährigen Finanzierungssaldo, Hessen 2012



Quelle: eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Landesamt Hessen

Stand: Juni 2015

Bezogen auf die in Form von Anteilsrechten gehaltenen Vermögen lassen sich keine strukturellen Zusammenhänge zur Steuerkraft, Einwohnerzahl oder der allgemeinen Haushaltslage ziehen. Art und Umfang von Beteiligungen an privatwirtschaftlichen Unternehmen sind vielmehr Ergebnisse von Entscheidungen auf Basis strategischer Erwägungen und spezifischer Gegebenheiten vor Ort.

¹ Die einzelgemeindliche statistische Untersuchung (Einzelregression) weist zwar einen signifikanten Zusammenhang auf, jedoch ist der Erklärungsgrad mit $R^2 = 0,08$ sehr gering. Ein vergleichbares Ergebnis wird bei der Erweiterung der Betrachtung auf die Finanzierungssalden der Jahre 2008 – 2012 erreicht.

4 Rechtliche Aspekte der kommunalen Anlageaktivitäten am Kapitalmarkt

Gesetzlich und in Verordnungen normierte Grundsätze bei kommunalen Geldanlagen

Im Zusammenhang mit den Untersuchungen zum kommunalen Vermögensmanagement im doppischen Haushalt erfolgt eine Zusammenfassung der gesetzlich und in Verordnungen normierten Grundsätze im Zusammenhang mit kommunalen Geldanlagen.

Allgemeine Grundsätze

Beschränkungen für die Art der Kapitalanlagen

Kommunen haben gemäß Art. 28 Abs. 2 GG grundsätzlich das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln. Dies beinhaltet auch die Finanzhoheit – die durch das Recht auf Selbstverwaltung garantierte finanzielle Eigenverantwortung. Die Selbstverwaltungsgarantie gilt nach Art. 28 Abs. 22 GG jedoch nur im Rahmen der Gesetze. Dies gilt auch für die Betätigung in Bezug auf Kredite, Zinsgeschäfte und andere kommunale Anlageaktivitäten am Kapitalmarkt. Das primäre Ziel der kommunalen Haushaltswirtschaft stellt die Sicherstellung kommunaler Aufgaben und der Leistungsfähigkeit der Gemeinde dar.¹ Hieraus ergibt sich der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der öffentlichen Haushaltsführung, der in jeder Gemeindeordnung und auch in Gesetzen höherer Ebene stets kodifiziert ist. Bereits hieraus ergeben sich Beschränkungen für die Art der Kapitalanlagen, welche Gemeinden nutzen dürfen.

Als beispielhaft steht hier die Gemeindeordnung Hessen:

Beispiel: Gemeindeordnung Hessen

„§ 92 HGO Allgemeine Haushaltsgrundsätze

- (1) Die Gemeinde hat ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Dabei ist den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.
- (2) Die Haushaltswirtschaft ist sparsam und wirtschaftlich und nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung zu führen.“²

In den meisten kommunalen Gesetzen ist ebenso festgelegt, dass bei Geldanlagen auf Sicherheit und einen angemessenen Ertrag zu achten ist. Zum Teil ist das Spekulationsverbot explizit in der Gemeindeordnung erwähnt, ansonsten ergibt es sich bereits aus den oben genannten Grundsätzen.

Beispiel: Gemeindeordnung Freistaat Sachsen

„§ 72 SächsGemO Allgemeine Haushaltsgrundsätze:

- (1) Die Gemeinde hat ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass eine stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Dabei ist den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts grundsätzlich Rechnung zu tragen.
- (2) Die Haushaltswirtschaft ist sparsam und wirtschaftlich zu führen. Spekulative Finanzgeschäfte sind verboten.“³

¹ Vgl. § 77 GemO Baden-Württemberg, Art. 61 GO Bayern, § 72 SächsGemO.

² Hessische Gemeindeordnung (HGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005; zum 18.04.2015 aktuellste verfügbare Fassung der Gesamtausgabe.

³ Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (SächsGemO), in der Fassung der Bekanntmachung vom 03.03.2014, SächsGVBl. Jg. 2014, Bl.-Nr. 5, S. 146, Fsn-Nr.: 230-1, Fassung gültig ab: 01.05.2014.

Per Gesetz – liquide Rücklagen bilden

Kommunen sind gesetzlich dazu angehalten, liquide Rücklagen zu bilden. Diese dürfen sie für einen gewissen Zeitraum gewinnbringend anlegen. Die Mittel der Rücklagen müssen in jedem Fall für ihren Zweck rechtzeitig verfügbar sein. Der Erwerb von Vermögenswerten hingegen soll nur erfolgen, soweit es für die kommunale Aufgabenerfüllung erforderlich ist.

Bei allen Aktivitäten müssen Kommunen beachten, dass sie eine ordnungsgemäße Liquiditätsplanung durchführen. Dies ist ein weiterer wichtiger Grundsatz, welcher in allen relevanten kommunalen Gesetzen aufgeführt ist. Zur Sicherung der Liquidität sind nötigenfalls Kredite aufzunehmen; gleichermaßen müssen angelegte Gelder für die Erfüllung der Zahlungsverpflichtungen einer Kommune stets zur Verfügung stehen.

Illustrativ für die Kodifizierung in den verschiedenen Gemeindegesetzen dient wiederum die Hessische Gemeindeordnung:

Beispiel: Hessische Gemeindeordnung

„§ 106 HGO Liquiditätssicherung, Rücklagen, Rückstellungen
(1) Die Gemeinde hat ihre stetige Zahlungsfähigkeit sicherzustellen.
[...]

(3) Die Bildung von Rücklagen darf, soweit nicht etwas anderes bestimmt ist, nur unterbleiben, wenn anderenfalls der Ausgleich des Haushalts gefährdet wäre.
[...]

§ 108 HGO Erwerb und Verwaltung von Vermögen, Wertansätze

(1) Die Gemeinde soll Vermögensgegenstände nur erwerben, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben in absehbarer Zeit erforderlich ist.

(2) Die Vermögensgegenstände sind pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten und ordnungsgemäß nachzuweisen. Bei Geldanlagen ist auf eine ausreichende Sicherheit zu achten; sie sollen einen angemessenen Ertrag bringen.“¹

Diese drei Grundsätze sind „Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“, „Sicherheit und angemessener Ertrag“ sowie „Liquiditätsplanung“. Sie bilden den Rahmen der erlaubten Betätigung von Kommunen am Kapitalmarkt.

Folgen und Interpretation der Grundsätze

Geldanlagen – sicher und mit angemessenem Ertrag

Aus dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ergibt sich das Spekulationsverbot. Die öffentlichen Gelder, welche einer Kommune zur Erfüllung ihrer Aufgaben überlassen wurden, dürfen nicht durch riskante Geldgeschäfte geschmälert werden. In diesem Zusammenhang steht auch die Interpretation der Vorgabe, Geldanlagen sollen „sicher und mit einem angemessenen Ertrag“² angelegt werden. Zumeist wird, wie oben zitiert, allgemein auf das gleichrangige Erfordernis der Sicherheit und des angemessenen Ertrags hingewiesen.

¹ Hessische Gemeindeordnung (HGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005; zum 18.04.2015 aktuellste verfügbare Fassung der Gesamtausgabe.

² Hessische Gemeindeordnung (HGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005; zum 18.04.2015, GVBl. I 2005.

Brandenburg: Gleichrangigkeit der Anlageziele in Diskussion

Einen Vorrang der Sicherheit vor dem Ertrag sehen nur einige Bundesländer explizit vor. In den meisten Vorschriften stehen beide Erfordernisse gleichrangig nebeneinander. Diskutiert wird diese zweifache Verantwortung beispielsweise im Runderlass des Innenministeriums des Landes Brandenburg vom 10. September 2001:

„Werden die vorgenannten Anlageziele als gleichrangig betrachtet, so muss der Anleger notwendigerweise Kompromisse eingehen. Er muss versuchen, Anlageformen zu finden, die den beiden in einem Spannungsverhältnis zueinander stehenden Anlagezielen ‚Sicherheit‘ und ‚Ertragsfähigkeit‘ gleichermaßen gerecht werden und gleichzeitig gewährleisten, dass die angelegten Mittel rechtzeitig zur Verfügung stehen.“¹

Liquidität Vorrang vor Höhe des Ertrags

Darüber hinaus ergibt sich aus dem Erfordernis der Liquidität bzw. zur Erhaltung der Bereitschaft zur (finanziellen) Aufgabenerfüllung die Maßgabe, dass angelegtes Geld unverzüglich zur Verfügung stehen muss. Daraus ist zu schließen, dass die Anlage in festen Anlagen ohne jederzeitige Verfügbarkeit für eine Kommune keine rechtmäßige Option darstellt. Dem Erfordernis der Liquidität wird Vorrang vor der Höhe des Ertrags eingeräumt.

Hierzu die Hessische Gemeindehaushaltsverordnung in § 22:

„Liquiditätssicherung
(1) Die flüssigen Mittel müssen für ihren Zweck rechtzeitig verfügbar sein. Solange sie nicht für Auszahlungen benötigt werden, sind sie sicher und Ertrag bringend anzulegen.“²

Konkretisierend auch die Hinweise in Hessen zu § 22 GemHVO zur Liquiditätssicherung im Kommunalen Haushaltsrecht:

„Die Sicherstellung der stetigen Zahlungsfähigkeit erfordert eine sachgerechte Liquiditätsplanung. [...] Bei festverzinslichen Wertpapieren soll deren Laufzeit mit der Anlagefrist möglichst übereinstimmen.“³

Konkretisierung in Verwaltungsvorschriften und Anweisungen

Einige Bundesländer haben in Runderlassen und Verwaltungsvorschriften Konkretisierungen zum Thema Geldanlage vorgenommen. Diese erläutern das Erfordernis der Sicherheit, des angemessenen Ertrags und der rechtzeitigen Verfügbarkeit.

Unzulässige Anlageformen

Bestimmte Arten von Geschäften werden ganz verboten. So sind zum Beispiel bundesweit Erlasse zum Thema derivative Zinsgeschäfte ergangen. Diese Art von Geschäften ist nur im Zusammenhang mit einem konkreten Kreditgeschäft

Bundesweit Erlasse für derivative Zinsgeschäfte

¹ Runderlass des Ministeriums des Innern in kommunalen Angelegenheiten Nr. 8/2001, Anlage von Mitteln der Rücklagen sowie vorübergehend nicht benötigte Kassenbestände des Landes Brandenburg, 10. September 2001, <http://www.mik.brandenburg.de/kommunales/runderlasse/2001/re0801.pdf>, 15.07.2015.

² Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung – GemHVO) vom 2. April 2006.

³ Kommunales Haushaltsrecht; Hinweise zur Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO), Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, IV 4 – 15 i 01.07 (StAnz. 2013).

möglich. So ist ein Zinsgeschäft in der Regel ohne weitere rechtsaufsichtliche Genehmigung erlaubt, wenn es der Änderung der Zinskonditionen für einen konkreten Kredit dient.

Allen Derivatverlassen ist zudem gemein, dass sie die Anlage von Geld in Derivatgeschäften untersagen. Diese unterfallen daher dem Spekulationsverbot und dürfen von Kommunen nicht als Kapitalmarktinstrumente genutzt werden. Ausführlich begründet wurde diese Entscheidung im Runderlass in kommunalen Angelegenheiten des Ministeriums des Innern Nr. 2/2000 des Innenministeriums des Landes Brandenburg:

Derivatgeschäfte unterfallen dem Spekulationsverbot

Beispiel: Runderlass Innenministerium des Landes Brandenburg

„Finanzderivate sind Termingeschäfte, mit denen Marktrisiken (z.B. Zinsänderungen bei Krediten) bestimmter Kapitalbeträge (Basiswerte) getrennt handelbar gemacht werden können. Derivate können sowohl der Sicherung als auch der Spekulation dienen.

Aus der Sicht der kommunalen Haushalts-, Finanz- und Kreditwirtschaft sind solche Derivate nur zur Absicherung gegen Zinsänderungsrisiken denkbar. Sie dürfen nur der sparsamen und wirtschaftlichen Gestaltung bestehender oder neu einzugehender Verbindlichkeiten dienen und nur zur Optimierung der Kreditkonditionen und zur Begrenzung von Zinsänderungsrisiken abgeschlossen werden. Ein Zinsderivat muss deshalb immer in einem zeitlichen und sachlichen Zusammenhang mit einem Basisgeschäft stehen (zeitliche und inhaltliche Konnexität). Die Anlage liquider Mittel oder von Mitteln der Rücklage in solchen Geschäften stellt einen Verstoß gegen das Spekulationsverbot dar und ist daher untersagt (§ 89 Abs. 2 GO).“¹

Zum Teil wird verlangt, dass Geld nur auf eine solche Weise anzulegen ist, dass der Grundstock des angelegten Kapitals sich nicht verringern darf. So wird in Hessen zu § 22 GemHVO in den Hinweisen zur Liquiditätssicherung im Kommunalen Haushaltsrecht verlangt:

„1. Die Anlage von Zahlungsmittelbeständen in Aktien, Investmentanteilen und ähnlichen Anlageformen ist wegen der möglichen Kursverluste nicht zulässig. Bei festverzinslichen Wertpapieren soll deren Laufzeit mit der Anlagefrist möglichst übereinstimmen. Die Sicherheit der Geldanlage hat Vorrang vor der Höhe des Ertrages. Das Risiko der Anlage muss in einem angemessenen Verhältnis zum Ertrag stehen.“²

Besondere Vorschriften

Einige Bundesländer differenzieren die Vorgaben weiter und machen den Kommunen Vorgaben, in welchen Anlageformen investiert werden sollte – und welche zu vermeiden seien.

Thüringen folgert aus den allgemeinen Vorgaben, dass eine Geldanlage in Aktien nicht möglich ist. Neben Hessen (s. o. zu § 22 GemHVO) ist die Verwaltungsvorschrift zu § 21 der Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung (VV-ThürGemHV) hierfür ein Beispiel:

¹ Runderlass in kommunalen Angelegenheiten des Ministeriums des Innern Nr. 2/2000, Einsatz von Zinsderivaten in der kommunalen Kreditwirtschaft, Brandenburg.

² Kommunales Haushaltsrecht; Hinweise zur Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO), Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, IV 4 – 15 i 01.07 (StAnz. 2013).

Differenzierte Vorgaben für Investitionen in Anlageformen

Beispiel: Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung

„Neben der sicheren Anlegung der Rücklagenbestände ist auf einen möglichst günstigen Ertrag Wert zu legen. Die rechtzeitige Verfügbarkeit von Mitteln der Rücklage muss gewährleistet sein. Darauf ist bei einer Anlage in festverzinslichen Wertpapieren besonders zu achten. Die Anlage in Aktien wird kaum in Betracht kommen, weil mögliche Kursverluste dem Gesichtspunkt der sicheren Anlage zuwiderlaufen.“¹

Beispiel: Sächsisches Staatsministerium des Inneren

Sachsen hingegen schreibt vor, dass eine Geldanlage im Sinne des § 1807 BGB „mündelsicher“ erfolgen muss. Bei der Abwägung zwischen Ertrag und Sicherheit ist somit der Sicherheit einer Anlage stets der Vorzug zu geben. So sieht Nr. 5. der sächsischen VwV KomHWi-Doppik zu Geldanlagen unter Nr. II. Risikobegrenzung im Finanzmanagement vor:

„a) Bei Geldanlagen ist der hinreichenden Sicherheit Vorrang gegenüber der Ertragserzielung einzuräumen. Hinreichende Sicherheit erfordert, dass der Substanzwert der Anlage erhalten wird und am Ende der Anlagezeit ungeschmälert zur Verfügung stehen muss. Es werden Geldanlagen gemäß § 1807 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) [...] in der jeweils geltenden Fassung, empfohlen.“²

Beispiel: Baden-Württemberg – Verordnung des Innenministeriums

Baden-Württemberg hingegen legt in der Verordnung des Innenministeriums über die Haushaltswirtschaft der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung – GemHVO) in § 22 für die Anlage am Kapitalmarkt bestimmte Anlageformen fest. Hier wird auch eine Unterscheidung vorgenommen zwischen kurzfristig verfügbar zu haltenden Kassenmitteln und liquiden Mitteln, die nicht innerhalb von fünf Jahren benötigt werden. Diese langfristigen Mittel dürfen unter bestimmten Vorgaben in Investmentfonds angelegt werden:

„(1) Die liquiden Mittel müssen für ihren Zweck rechtzeitig verfügbar sein. [...]

(3) Liquide Mittel, die innerhalb des fünfjährigen Finanzplanungszeitraums (§ 9) zur Deckung von Auszahlungen des Finanzhaushalts nicht benötigt werden, können in Anteilen an Investmentfonds im Sinne des Investmentmodernisierungsgesetzes sowie in ausländischen Investmentanteilen, die nach dem Investmentmodernisierungsgesetz öffentlich vertrieben werden dürfen, angelegt werden. Die Investmentfonds dürfen

1. nur von Investmentgesellschaften mit Sitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union verwaltet werden,
2. nur auf Euro lautende und von Emittenten mit Sitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union ausgegebene Investmentanteile,
3. nur Standardwerte in angemessener Streuung und Mischung,
4. keine Wandel- und Optionsanleihen und
5. höchstens 30% Anlagen in Aktien, Aktienfonds und offenen Immobilienfonds, bezogen auf den einzelnen Investmentfonds, enthalten.

¹ Verwaltungsvorschriften zur Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung (VV-ThürGemHV) vom 15. März 1993 (ThürStAnz Nr. 11/1993), zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 30. November 2001 (ThürStAnz Nr. 52/2001, S. 2801).

² Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Grundsätze der kommunalen Haushalts- und Wirtschaftsführung und die rechtsaufsichtliche Beurteilung der kommunalen Haushalte zur dauerhaften Sicherung der kommunalen Aufgabenerledigung nach den Regeln der Doppik (VwV Kommunale Haushaltswirtschaft-Doppik – VwV KomHWi-Doppik), SächsABl., Jg. 2014, Bl.-Nr. 2, S. 104, Gkv-Nr.: 521-V14.1, Fassung gültig ab: 10.01.2014.

Die Gemeinde erlässt für die Geldanlage in Investmentfonds Anlagerichtlinien, die die Sicherheitsanforderungen, die Verwaltung der Geldanlagen durch die Gemeinde und regelmäßige Berichtspflichten regeln.“¹

Ähnlich geregelt ist die Lage auch in Hessen, wo Mittel mit einem langfristigen Anlagehorizont ab zehn Jahre auch in Investmentfonds mit Aktienbeimischung angelegt werden können.²

Entscheidung über Geldanlagen

Die Entscheidung darüber, welche Geldanlage zu wählen ist, obliegt ausschließlich der Kommune. Sie kann sich für diesen Fall des Rates von Experten bedienen, darf jedoch die grundsätzliche Entscheidung über die Form und Art der Geldanlage nicht externen Akteuren überlassen.

Beispielsweise wird in den Hinweisen zur Anwendung der haushaltsrechtlichen Vorschriften der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) – Sechster Teil klargestellt:

„6. Die ‚Geldanlage‘ ist ein Teilbereich der Bewirtschaftung des kommunalen Vermögens, die zum Kernbereich der Verwaltung gehört. Die damit verbundene Verantwortung kann nicht auf Dritte übertragen werden. Eine sachkundige Beratung durch Dritte ist dadurch nicht ausgeschlossen.
7. Die verbindliche Entscheidung über die Geldanlagegeschäfte trifft die Gemeinde in eigener Zuständigkeit und Verantwortung. Diese Geschäfte unterliegen keiner Genehmigungspflicht der Kommunalaufsichtsbehörde. Die Gemeindevertretung sollte Anlagerichtlinien beschließen.“³

Zwischenfazit: Gesetzliche Vorgaben in vier Bereichen bei allen Bundesländern gleich

Die gesetzlichen Vorgaben zur kommunalen Haushalts- und Finanzplanung sind in allen Bundesländern in Bezug auf vier Bereiche gleich: Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit, Sicherstellung der stetigen Aufgabenerfüllung, pflegliche und wirtschaftliche Verwaltung der Mittel, Sicherheit und gewinnbringender Ertrag von Finanzanlagen. Sämtliche weiteren Vorgaben, die in einzelnen Bundesländern durch Verwaltungsvorschriften und Runderlasse getroffen wurden, sind Konkretisierungen und Interpretationen dieser vier Prinzipien. Die kommunale Finanz- und Haushaltshoheit des Art. 28 Abs. 2 GG ist immer im Zusammenhang mit Art. 20 Abs. 3 GG zu sehen und erlaubt es daher nicht, von diesen grundsätzlichen Vorgaben abzuweichen. Falls in einem Bundesland keine Interpretation der Haushaltsgesetze in Form von Verwaltungsrichtlinien vorhanden ist, so mag das die Rechtsunsicherheit in Bezug auf die Auswahl konkreter Finanzanlagen erhöhen – es erhöht jedoch nicht notwendigerweise den Spielraum einer Kommune, welcher bereits durch gesetzliche Grundprinzipien abgesteckt ist.

¹ Verordnung des Innenministeriums über die Haushaltswirtschaft der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung – GemHVO) vom 11. Dezember 2009, § 22.

² Vgl. Richtlinien zu kommunalen Anlagegeschäften und derivativen Finanzierungsinstrumenten, Erlass vom 18. Februar 2009 (StAnz. S. 701).

³ Kommunales Haushaltsrecht; Hinweise zur Anwendung der haushaltsrechtlichen Vorschriften der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) – Sechster Teil. Hessisches Ministerium des Innern und für Sport IV 4 – 15 i 01.01 StAnz. 2013, S. 1295.

Kommunale Anlagerichtlinien

Rechtslage

Unterschiede zwischen Bundesländern

In der Mehrheit der Bundesländer ist der Erlass von Anlagerichtlinien durch Gemeinden nicht explizit vorgesehen. Lediglich in Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen und Hessen finden sich entsprechende Regelungen auf Landesebene. Wie bereits im Vergleich der Vorschriften zur Behandlung kommunalen Anlagevermögens analysiert, gibt es auch im Hinblick auf den Erlass von Anlagerichtlinien Unterschiede zwischen den Bundesländern.

In Baden-Württemberg ist der Erlass einer solchen Richtlinie durch Gemeinden als Muss-Vorschrift in § 22 GemHVO Abs. 3 gesetzlich vorgeschrieben:

Beispiel: Baden-Württemberg, Verordnung des Innenministeriums

„Die Gemeinde erlässt für die Geldanlage in Investmentfonds Anlagerichtlinien, die die Sicherheitsanforderungen, die Verwaltung der Geldanlagen durch die Gemeinde und regelmäßige Berichtspflichten regeln.“¹

In Hessen hingegen wird die Möglichkeit des Erlasses kommunaler Anlagerichtlinien in den Hinweisen zur Anwendung der haushaltsrechtlichen Vorschriften der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) sowie in einem Erlass des Innenministeriums zu kommunalen Anlagegeschäften² als Soll-Vorschrift dringend empfohlen. So sieht der Sechste Teil dieser Verwaltungsvorschrift zu § 108 vor:

Beispiel: Hessische Gemeindeordnung

„7. Die verbindliche Entscheidung über die Geldanlagegeschäfte trifft die Gemeinde in eigener Zuständigkeit und Verantwortung. Diese Geschäfte unterliegen keiner Genehmigungspflicht der Kommunalaufsichtsbehörde. Die Gemeindevertretung sollte Anlagerichtlinien beschließen.“³

Schließlich wurden in den detaillierten Vorgaben Nordrhein-Westfalens zu kommunalem Vermögensmanagement und Kapitalanlagen im ersten Rund-erlass Kommunale Kapitalanlagen unter dem Titel „Rahmenbedingungen“ Vorgaben getroffen.⁴ Hierbei ist zu beachten, dass die Entscheidung der Kommune in eigener Verantwortung als Pflicht ausgestaltet ist, der Erlass von Anlagerichtlinien jedoch lediglich eine Empfehlung darstellt.

Beispiel: Nordrhein-Westfalen

„Für die Anlage von längerfristigem Kapital sollen die Gemeinden und Gemeindeverbände sachgerechte und vertretbare Rahmenbedingungen in eigener Verantwortung und unter Beteiligung ihrer Vertretungskörperschaft schaffen.

3. Kontrolle und Überwachung

Aus Gründen der Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Ablaufprozesses bei der Anlage von Kapital wird der Erlass einer örtlichen Anlagerichtlinie empfohlen. In der können unter Berücksichtigung der örtlichen Bedürfnisse u. a. auch Verantwortlichkeiten und Entscheidungsbefugnisse festgelegt werden.“⁴

¹ Verordnung des Innenministeriums über die Haushaltswirtschaft der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung – GemHVO) vom 11. Dezember 2009, § 22 Abs. 3.

² Richtlinien zu kommunalen Anlagegeschäften und derivativen Finanzierungsinstrumenten, Erlass vom 18. Februar 2009, Hessisches Ministerium des Innern und für Sport IV 24 – 15 i 01.08, StAnz 11/2009 S. 701.

³ Kommunales Haushaltsrecht; Hinweise zur Anwendung der haushaltsrechtlichen Vorschriften der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) – Sechster Teil, Hessisches Ministerium des Innern und für Sport IV 4 – 15 i 01.01 StAnz. 2013.

⁴ Vgl. Kommunales Haushaltsrecht; Anlage von Kapital durch Gemeinden und Gemeindeverbände (Kommunale Kapitalanlagen), Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales 34 – 48.01.01/16 – 416/12 v. 11.12.2012, MBl. NRW. 2012 S. 744.

Beispiel: Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums des Innern

Ähnlich geregelt ist der Sachverhalt auch in den Ausführungen des Bayerischen Innenministeriums zum Thema kommunale Geldanlagen.¹ So hat eine Gemeinde selbst die wesentlichen Fragen der Geldanlagestrategie zu prüfen und gegebenenfalls in Anlagerichtlinien zu regeln.

Rechtsverordnung versus Verwaltungsvorschriften

Es ist zu beachten, dass Baden-Württemberg die oben genannten Vorgaben als Rechtsverordnung² erlassen hat, während es sich bei den Vorgaben aus Hessen und Nordrhein-Westfalen um Verwaltungsvorschriften handelt. Im Gegensatz zur Rechtsverordnung sind Verwaltungsvorschriften nur für nachgeordnete Verwaltungsinstanzen bzw. Behörden aufgrund der Selbstbindung der Verwaltung verbindlich.

Zuständigkeit des Gemeinderates

Das Fehlen expliziter Anordnungen in den anderen Bundesländern dürfte die Gemeinden nicht daran hindern, selbst Anlagerichtlinien zu erlassen. Der Gemeinderat ist für die Festlegung allgemeiner Grundsätze der Gemeindeverwaltung zuständig.³ Da der Erlass von Richtlinien für alle kommunalen Geldanlagen von großer wirtschaftlicher Bedeutung ist, begründet dies die Zuständigkeit des Gemeinderats. Eine Gemeinde kann sich im Rahmen ihrer Haushalts- und Finanzhoheit auch formale Richtlinien geben, wie mit Anlagevermögen umgegangen werden soll, sofern dies innerhalb der gesetzlich geregelten Parameter (Sicherheit der Geldanlage, angemessener Ertrag, Verfügbarkeit) geschieht.

Es ist klar, dass kommunale Anlagerichtlinien ebenfalls den Charakter von verwaltungsinternen Vorgaben haben. Es besteht wiederum eine bindende Wirkung aufgrund der Selbstbindung der Verwaltung, jedoch keine Rechtswirkung nach außen.

Häufigkeit der Verbreitung

Der Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen hat ein Muster für kommunale Anlagerichtlinien veröffentlicht, an dem sich Gemeinden bei Erlass ihrer Richtlinien orientieren können.⁴ Das Muster wurde durch die kommunalen Versorgungskassen entwickelt und orientiert sich an den Vorgaben des Runderlasses⁵ in Bezug auf die Gewährleistung einer ausreichenden Sicherheit sowie die Erzielung eines angemessenen Ertrags. Bisher sind jedoch nur wenige kommunale Anlagerichtlinien veröffentlicht worden. Daraus lässt sich schließen, dass bei Weitem nicht alle Kommunen von ihrem Recht Gebrauch gemacht haben, ihre Anlagestrategie im Wege einer Richtlinie auf eine formale Basis zu stellen.

Bisher nur wenige kommunale Anlagerichtlinien veröffentlicht

Exemplarische Inhalte

Der Inhalt von Anlagerichtlinien sollte die Art der konkret erlaubten Anlageformen umfassen. Zudem sollten Verantwortlichkeiten und Entscheidungsbefugnisse über einzelne Anlageentscheidungen geregelt werden. Schließlich sind Zeiträume und Umfang der Berichtspflicht festzulegen, da der Gemeinde-

¹ Vgl. Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums des Innern (IMS) vom 19.11.2001, Az.: IB4-1514-5.

² Rechtsverordnungen sind Normen, die von der Exekutive aufgrund einer gesetzlichen Ermächtigung erlassen werden, siehe Art. 80 GG.

³ Beispielhaft für die Vorschriften in den einzelnen Bundesländern § 24 GemO Baden-Württemberg in der Fassung vom 24.07.2000 (GBl. S. 582, ber. 698), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16.04.2013 (GBl. S. 55) mit Wirkung vom 20.04.2013.

⁴ Vgl. Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen-Mitteilung 279/2013 vom 02.04.2013, Kommunale Geldanlagen, <http://www.kommunen-in-nrw.de/mitgliederbereich/mitteilungen/detailansicht/dokument/kommunale-geldanlagen.html?cHash=4ed4a0375d1094dabf18845f35e28d7a>, 15.07.2015.

⁵ Kommunales Haushaltsrecht; Anlage von Kapital durch Gemeinden und Gemeindeverbände (Kommunale Kapitalanlagen), Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales 34 – 48.01.01/16 – 416/12 v. 11.12.2012, MBl. NRW. 2012 S. 744.

Bayern

rat in regelmäßigen Abständen informiert werden sollte. Bayern hat im Verwaltungsrundschreiben des Innenministeriums vorgeschlagen, dass Anlagerichtlinien wesentliche Fragen regeln sollten, namentlich den Anlagebetrag, die Anlagestruktur (z. B. Anteile festverzinslicher Wertpapiere), Kosten sowie die Entscheidung über den Einsatz von Derivaten zur Kurssicherung.¹

Magstadt/
Baden-Württemberg

Beispielhaft hierfür steht die Anlagerichtlinie der Gemeinde Magstadt in Baden-Württemberg.² Diese hat beschlossen, dass die Geldanlagen in gemischten Wertpapierfonds mit einem Aktienanteil von höchstens 20% erfolgen sollen. Der Bürgermeister, welcher für einzelne Anlageentscheidungen als Geschäft der laufenden Verwaltung zuständig ist, hat dem Gemeinderat im halbjährlichen Turnus über die Fondsentwicklung zu berichten.

Monheim am Rhein/
Nordrhein-Westfalen

Ausführlicher ist die Anlagerichtlinie bzw. die Anlagestrategie der Stadt Monheim am Rhein³ in Nordrhein-Westfalen, welche neben dem zulässigen Anteil an Aktien (bis 20%) bestimmte Anlageklassen sowie deren Merkmale vorschreibt.⁴ Selbst ethische Grundsätze sind in der Anlagestrategie verankert (§ 11 der Anlagerichtlinie). Zusätzlich wird die Einrichtung eines Anlagenbeirats bestimmt, welcher dem Gemeinderat quartalsweise zur Berichterstattung verpflichtet ist.

Warendorf/
Nordrhein-Westfalen

Die Anlagerichtlinie des Kreises Warendorf in Nordrhein-Westfalen erlaubt die Beauftragung Dritter mit der Betreuung der Kapitalanlagen.⁵ Es ist jedoch ebenfalls die quartalsweise Berichterstattung an den Gemeinderat und z. T. den Finanzausschuss vorgesehen.

Neben der Regelung von Qualität und Quantität der für das Anlageportfolio infrage kommenden Assetklassen ist auch die Bonität und Solvenz der verwahrenden/emittierenden Gegenpartei eine entscheidende Größe. So kann es beispielsweise sinnvoll sein, bereits in der Anlagerichtlinie eine Mindestbonitätsanforderung für die Gegenpartei (Banken/Versicherungen/Fondsgesellschaften etc.) zu definieren oder aber auch zum Beispiel den Einschluss des Einlagensicherungsfonds als Voraussetzung für ein Investment schriftlich zu fixieren.

Empfehlung

Es ist zu empfehlen, dass mehr Gemeinden von der Möglichkeit Gebrauch machen, eine Anlagerichtlinie zu beschließen. In einer solchen Richtlinie wird die Verantwortung für die Einrichtung und Betreuung von kommunalen Kapitalanlagen genau festgelegt und aufgeteilt. Der Gemeinderat kann sich auch im Sinne einer Public Corporate Governance durch die Einrichtung fester Berichtszeiträume die Kontrolle über die Gesamtheit der Anlagestrategie bewahren. Ebenso kann das Landesrecht konkretisiert und erlaubte Anlagearten und -klassen festgeschrieben werden. Ein wichtiger Teil der Finanzplanung einer Kommune kann so zu einer echten Strategie ausgebaut werden, welche der Gemeinde wirtschaftlich und finanziell nützlich ist.

Anlagerichtlinie als
strategischer Faktor

¹ Vgl. Dobler (2012), S. 22.

² Vgl. Gemeinde Magstadt GR-Drucksache Nr. 36/2010, beschlossen auf der Gemeinderatssitzung am 13.04.2010. Siehe auch Dokumentation der Gemeinderatssitzung unter <http://www.magstadt.de/index.php?id=329&type=98&publish%5Bid%5D=160557&publish%5Bstart%5D=&>, 15.07.2015.

³ Vgl. Anlagerichtlinie Stadt Monheim am Rhein, Beschluss des Gemeinderates vom 18.12.2013, VIII/1421, https://ris.monheim.de/session/bi/vo0050.php?__kvonr=3450, 15.07.2015.

⁴ Vgl. Stadt Monheim am Rhein, <https://ris.monheim.de/session/bi/getfile.php?id=135977&type=do>, 24.07.2015.

⁵ Vgl. Richtlinie für längerfristige Kapitalanlagen des Kreises Warendorf, Beschlussvorlage 465/2013. 41

Konkretisierung bereits bestehender rechtlicher Grundlagen

Es ist jedoch zu betonen, dass eine solche Anlagerichtlinie allenfalls konkretisierenden Charakter für die bereits bestehenden rechtlichen Grundlagen haben kann. Sie ist in ihrer Natur eine Anweisung mit Geltung innerhalb der kommunalen Verwaltung und kann daher bestehende Rechtsnormen und übergeordnete Verwaltungsanweisungen nicht ausweiten oder gar neu interpretieren. Der Vorteil einer Anlagerichtlinie besteht darin, dass sie den Gemeinderat bewegt, eine konkrete Beschlussfassung zum Thema Geldanlagen vorzunehmen. Sie dokumentiert die Anlageentscheidung in eigener Verantwortung der Gemeinde sowie die Zuständigkeit bei der weiteren Verwaltung bestehender Geldanlagen, weiterhin formalisiert sie die Berichtspflicht. Eine Anlagerichtlinie kann jedoch nicht die Kompetenzen einer Gemeinde in Bezug auf erlaubte Anlageformen und die Höhe des erlaubten Risikos bei der Auswahl bestimmter Anlageformen erweitern. Insofern liegt die Motivation zur Verfassung entsprechender Richtlinien weniger in der Hoffnung auf erweiterte rechtliche und praktische Handlungsmöglichkeiten, sondern vielmehr in der Konkretisierung der allgemeinen landesrechtlichen Vorgaben angesichts der konkreten Bedingungen vor Ort.

Besondere Regelungen zu kommunalen Stiftungen

Rechtsfähige Stiftung des privaten Rechts

Eine Stiftung ist eine Einrichtung, die mit Hilfe einer Vermögensmasse einen vom Stifter eingerichteten, gemeinnützigen Zweck verfolgt. Hierbei werden die rechtsfähige sowie die nicht rechtsfähige Stiftung unterschieden.¹ Eine rechtsfähige Stiftung des privaten Rechts wird gemäß § 80 BGB² errichtet und bezeichnet eine juristische Person, welche durch einen Stiftungsakt, folglich eine Willenserklärung des Stiftenden, sowie Anerkennung durch die zuständige Behörde entsteht.³ Sie unterliegt den Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuchs sowie den Landesstiftungsgesetzen.

Nicht rechtsfähige Stiftung

Im Gegensatz hierzu verfügt eine nicht rechtsfähige (fiduziarische) Stiftung nicht über eine eigene Rechtspersönlichkeit. Sie wird auch treuhänderische Stiftung genannt, weil bei ihr das Stiftungsvermögen einem Treuhänder zur Verwaltung gemäß dem Stiftungszweck übertragen wird.⁴

Rechtsfähige Stiftungen des öffentlichen Rechts

Neben rechtsfähigen Stiftungen des Privatrechts existieren auch rechtsfähige Stiftungen des öffentlichen Rechts, welche durch einen gesetzlichen Stiftungsakt und die Verleihung der Rechtsfähigkeit durch einen Hoheitsakt errichtet werden. Diese Art von Stiftungen ist Teil der mittelbaren Staatsverwaltung. Für öffentlich-rechtliche Stiftungen sind die Landesstiftungsgesetze nur anwendbar, wenn sie dies explizit vorsehen.⁵ Eine Stiftung öffentlichen Rechts ist neben der Körperschaft und der Anstalt des öffentlichen Rechts eine weitere Form der juristischen Person des öffentlichen Rechts.

¹ Vgl. Bundesverband Deutscher Stiftungen (2013): Kommunale Stiftungen in Deutschland, Bestandsaufnahme, Chancen und Herausforderungen, Berlin, S. 14.

² Vgl. Bürgerliches Gesetzbuch, BGB in der Fassung der Bekanntmachung vom 02.01.2002 (BGBl. I S. 42, ber. S. 2909, 2003 I S. 738), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21.04.2015 (BGBl. I S. 610) mit Wirkung vom 28.04.2015 bzw. 01.06.2015.

³ In Sachsen sind die zuständigen Behörden beispielsweise die Landesdirektionen, vgl. § 3 Sächsisches Stiftungsgesetz (SächsStiftG) vom 7. August 2007 (SächsGVBl. S. 386), geändert durch Artikel 15 des Gesetzes vom 29. Januar 2008 (SächsGVBl. S. 138, 159).

⁴ Siehe z. B. § 84 GO Bayern.

⁵ So zum Beispiel Sachsen gemäß § 12, 13 Abs. 2 SächsStiftG.

Stiftungen in Kommunen

Stiftungen können für Kommunen in allen drei Formen relevant werden. Zunächst kann eine Kommune Treuhänder, folglich Verwalter einer Stiftung sein. Weiterhin ist es möglich, dass eine Kommune eine Stiftung des bürgerlichen Rechts oder eine Stiftung des öffentlichen Rechts für einen gemeinnützigen Zweck gründet. Die Form der rechtsfähigen kommunalen Stiftung des bürgerlichen Rechts ist in Deutschland am weitesten verbreitet,¹ daher wird auf die Treuhandstiftung nur kurz eingegangen. Die anderen Stiftungsformen werden nicht näher erörtert. Die Rechtsvorschriften der meisten Bundesländer bezeichnen durch Kommunen eingerichtete rechtsfähige Stiftungen bürgerlichen Rechts als kommunale oder örtliche Stiftungen.²

Treuhänderische Stiftungen

Die Gemeindeordnungen der Bundesländer sehen vor, dass das Vermögen nicht selbstständiger kommunaler Stiftungen als Sondervermögen der Kommunen anzusehen ist. Auch bei rechtsfähigen Stiftungen in Verwaltung der Gemeinden wird das Vermögen dieser Stiftungen von den Kommunen als Treuhandvermögen verwaltet.³ Diese Vermögensarten müssen gesondert ausgewiesen und im Haushalt verbucht werden. Die genaue Anzahl der treuhänderischen Stiftungen und daraus folgend die Höhe des Vermögens ist nicht genau bekannt und kann nur geschätzt werden (siehe Seite 22 f.).

Rechtsfähige kommunale Stiftungen bürgerlichen Rechts

Die rechtsfähige kommunale Stiftung, teils auch örtliche Stiftung genannt, ist in den Bundesländern unterschiedlich definiert. Beschreibungen finden sich in den Gemeindeordnungen (oder Kommunalverfassungsgesetzen) der Länder sowie in den Landesstiftungsgesetzen. Allen Beschreibungen gemeinsam ist, dass der Stiftungszweck eine örtliche kommunale Aufgabe umfassen muss. Beispielhaft die Regelung in § 13 des Sächsischen Stiftungsgesetzes:

„(1) Kommunale Stiftungen sind Stiftungen des bürgerlichen Rechts oder des öffentlichen Rechts, deren Zweck im Rahmen der jeweiligen kommunalen Aufgaben liegt und nicht wesentlich über den räumlichen Bereich der kommunalen Gebietskörperschaft hinauswirkt.“⁴

Ebenso ist in der Mehrheit der Bundesländer verankert, dass die Stiftung in die Organisation der kommunalen Gebietskörperschaft eingebunden sein muss. Nur in Bayern, Sachsen, Baden-Württemberg und Hessen ist es möglich, dass eine kommunale Stiftung nicht von den Organen der Gemeinde verwaltet wird, sofern es ihre Satzung so vorsieht.⁵ Eine Stiftung kann aber auch zu einer Kommune gerechnet werden, wenn sie nicht von Gemeindeorganen verwaltet wird, sondern wenn lediglich kommunales Vermögen in sie eingebracht wird.⁶

¹ Vgl. Bundesverband deutscher Stiftungen (2013), S. 20.

² Vgl. Bundesverband deutscher Stiftungen (2013), S. 13.

³ Beispielhaft die Bestimmung in §§ 91, 92 SächsGemO in der Fassung der Bekanntmachung vom 03.03.2014, SächsGVBl. Jg. 2014 Bl.-Nr. 5, S. 146, Fsn-Nr.: 230-1.

⁴ Sächsisches Stiftungsgesetz (SächsStiftG) vom 7. August 2007 (SächsGVBl. S. 386), geändert durch Artikel 15 des Gesetzes vom 29. Januar 2008 (SächsGVBl. S. 138, 159).

⁵ Dennoch muss eine Kommune in einer solchen Stiftung zumindest maßgeblich in den Gremien vertreten sein oder über die Besetzung der Organe bestimmen.

⁶ Vgl. Schulte/Herbrich (2014), S. 3.

Beispiel: Nordrhein-Westfalen

Eine Stiftung bietet für die Kommune die Möglichkeit, für einen bestimmten öffentlichen Aufgabenbereich eine Struktur von Beständigkeit zu schaffen. Durch die organisatorische Verselbstständigung einer Aufgabe ist diese in einer Stiftung von anderen Forderungen abgesichert und dauerhaft funktionsfähig. Gleichzeitig ist eine Stiftung durch ihre Zugehörigkeit zur kommunalen Gebietskörperschaft eingebettet in die kommunale Förderlandschaft und den kommunalen Wissenstransfer. Beispielhaft für die gesetzliche Ausgestaltung des erlaubten Daseinszwecks einer kommunalen/örtlichen Stiftung die Regelung in § 100 GO NRW:

„(1) Örtliche Stiftungen sind die Stiftungen des privaten Rechts, die nach dem Willen des Stifters von einer Gemeinde verwaltet werden und die überwiegend örtlichen Zwecken dienen. Die Gemeinde hat die örtlichen Stiftungen nach den Vorschriften dieses Gesetzes zu verwalten, soweit nicht durch Gesetz oder Stifter anderes bestimmt ist. Das Stiftungsvermögen ist von dem übrigen Gemeindevermögen getrennt zu halten und so anzulegen, dass es für seinen Verwendungszweck greifbar ist.“¹

Regeln für die Einbringung kommunalen Vermögens in Stiftungen

Es gibt für die Errichtung einer rechtsfähigen Stiftung des bürgerlichen Rechts verschiedene Beschränkungen, die sich nicht zuletzt aus dem kommunalen Haushaltsrecht ergeben. So darf eine Kommune in der Regel nur dann Vermögen in eine bereits bestehende Stiftung einbringen oder eine Stiftung gründen, wenn die angestrebte Aufgabe nicht auf eine andere Weise besser und wirtschaftlicher erfüllt werden kann.

Subsidiaritätsgrundsatz gilt in allen Landesnormen

Dieser Subsidiaritätsgrundsatz gilt in allen Landesnormen und dient der Sicherung der demokratischen Einflussmöglichkeit des Gemeinderates. Es soll verhindert werden, dass in großem Maße Gemeindevermögen, welches der Entscheidungsgewalt des Gemeinderates entzogen wird in selbstständige und unabhängige Institutionen überführt wird, was die finanzielle Manövrierfähigkeit der Kommune einschränkt.² Diese Regel wurde zuletzt streng ausgelegt, so dass eine Kommune nun aufzeigen muss, warum Mittel dauerhaft aus dem laufenden Haushalt entfernt werden und nur einer Stiftung zugutekommen sollen. Ausgeweitet wurde der Tatbestand insofern auch auf Stiftungen, die nicht direkt durch Gemeindeorgane kontrolliert werden, sowie auf solche, in die nicht das Vermögen der Gemeinde selbst, sondern das ihrer privatrechtlichen Eigengesellschaft eingebracht wird. Darüber hinaus soll eine solche Norm nicht nur für das Einbringen von Vermögen in bereits vorhandene Stiftungen gelten, sondern auch für das Errichten neuer Stiftungen.³ Das Argument ist hier vornehmlich der Schutzzweck der Norm, da man sonst den Subsidiaritätsgrundsatz durch gesellschaftsrechtliche Konstruktionen unterlaufen würde. Im Übrigen soll geprüft werden, ob eine andere Rechtsform als die der Stiftung für das Erreichen eines bestimmten kommunalen Zwecks gewählt werden kann. Ist dies der Fall, so ist der alternativen Rechtsform der Vorzug vor Gründung einer kommunalen Stiftung zu geben. Dies wurde zuletzt durch das Urteil

Schutzzweck der Norm

¹ Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW), in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994, GV. NW. 1994, S. 666.

² Vgl. OVG Münster, Urteil vom 19.12.2012 – 16 A 1451/10, Rn. 56.

³ Vgl. Schulte/Herbrich (2014), S. 5 mit weiteren Nachweisen; OVG Münster, Urteil vom 19.12.2012 – 16 A 1451/10.

Gesetzlich integriert: Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt

des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen¹ klargestellt, gilt jedoch durch den in jedem Landesrecht vorhandenen Subsidiaritätsgrundsatz umfassend.

Einige Bundesländer haben diese strenge Auslegung bezüglich örtlicher/kommunaler Stiftungen ihrerseits gesetzlich integriert. So sieht das Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt zusätzlich zum bekannten Subsidiaritätsgrundsatz der Einbringung kommunalen Vermögens in Stiftungen weitere Voraussetzungen und Bedingungen vor:

„§ 127 Bildung von Stiftungsvermögen

(1) Kommunalvermögen darf mit Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde nur im Rahmen der Aufgabenerfüllung der Kommune und nur dann in Stiftungsvermögen eingebracht werden, wenn

1. der mit der Stiftung verfolgte Zweck auf andere Weise nicht erreicht werden kann und

2. bereits im Stiftungsgeschäft nachweisbar ist, dass

a) private Dritte sich verbindlich zu Zuwendungen verpflichtet haben, die mindestens die Höhe jenes Betrages ausmachen, den die Kommune in die Stiftung überführt, oder

b) von öffentlich-rechtlichen Zuwendungsgebern Absichtserklärungen über die Zuwendung von Drittmitteln gegeben worden sind.“²

Zu beachten ist, dass eine in Haushaltskonsolidierung befindliche Kommune in Sachsen-Anhalt gar keine Vermögenswerte in eine Stiftung übertragen darf. Darüber hinaus darf eine Kommune die strengen Regeln für das Einbringen von Vermögen nicht dadurch umgehen, dass sie dies durch private Dritte, an denen sie beteiligt ist, in eine Stiftung einbringen lässt:

„§ 127 Bildung von Stiftungsvermögen

(2) Befindet sich die Kommune in der Haushaltskonsolidierung und sind die Aufwendungen und Erträge sowie die Auszahlungen und Einzahlungen nicht ausgeglichen geplant, darf eine Kommune keine Vermögenswerte in das Grundstockvermögen einer Stiftung überführen.

(3) Sofern einer Kommune Vermögen von Dritten mit der Auflage, es in eine Stiftung einzubringen, übertragen worden ist, kann sie dieses abweichend von Absatz 1 und 2 in Stiftungen einbringen. Die Kommune darf an diesen Dritten auch mittelbar nicht beteiligt sein, diese nicht tragen oder mittragen oder nicht Mitglied in ihnen sein.“²

¹ Vgl. OVG Münster, Urteil vom 19.12.2012 – 16 A 1451/10.

² Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (KVG LSA) vom 17. Juni 2014, Gesamtausgabe in der Gültigkeit vom 01.07.2014 bis 30.06.2019, GVBl. LSA 2014.

Sonderregelung Schleswig-Holstein

Eine andere Sonderregelung betrifft Schleswig-Holstein, wo zusätzlich zur Voraussetzung des wichtigen Interesses der Gemeinde und des kommunalen Zwecks noch ein ausgeglichener Haushalt in einer Kommune vorhanden sein muss:

„§ 89 Erwerb und Verwaltung von Vermögen [...]

(3) Die Gemeinde darf mit Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde Gemeindevermögen in Stiftungsvermögen einbringen, wenn [...]

1. der Verwaltungshaushalt oder der Ergebnisplan des Haushaltsjahres und der drei nachfolgenden Jahre nach der Finanzplanung oder nach dem mittelfristigen Ergebnisplan ausgeglichen ist sowie der Verwaltungshaushalt, der Ergebnisplan oder die Ergebnisrechnung in den beiden vorangegangenen Haushaltsjahren ausgeglichen war.“¹

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass der Subsidiaritätsgrundsatz aus § 100 GO NRW als Verbotsnorm im Sinne des § 134 BGB gesehen wird, aus dem sich die Rechtsfolge der Nichtigkeit des bürgerlich-rechtlichen Stiftungsgeschäfts ergibt.² Dies bedeutet, dass eine Stiftung, die unter Verstoß des Subsidiaritätsgrundsatzes gegründet wird, nach gerichtlicher Überprüfung ihre Existenzberechtigung verlieren und nichtig sein kann.

Regeln der Verwaltung von Stiftungsvermögen

Ähnlich den Vorgaben für kommunales Vermögen, so muss auch bei Stiftungen der Grundstock des Vermögens in der Regel vollständig erhalten bleiben. Nur die Erträge aus der Vermögensanlage sowie die zugewendeten Verbrauchsmittel dürfen für die Arbeit der Stiftung ausgegeben werden. Einige Gemeindeordnungen sehen vor, dass im Fall der Minderung des Stiftungsvermögens durch die Kommune ein Ersatz aus dem Ertrag der Stiftung erfolgen soll. Der Ertrag aus der Anlage des Stiftungsvermögens darf in einem solchen Fall ebenfalls nur für den Stiftungszweck verwendet werden. Ein Beispiel für eine solch strenge Regelung ist, neben Bayern, die Vorschrift der Thüringer Kommunalordnung.

Strenge Regelung:
z. B. Thüringer Kommunalordnung

„§ 70 ThürKO

Von der Gemeinde verwaltete nicht rechtsfähige Stiftungen

(1) Vermögenswerte, die die Gemeinde von Dritten unter der Auflage entgegennimmt, sie zu einem bestimmten öffentlichen Zweck zu verwenden, ohne dass eine rechtsfähige Stiftung entsteht, sind ihrer Zweckbestimmung gemäß nach den für das Gemeindevermögen geltenden Vorschriften zu verwalten.

(2) Die Vermögenswerte sind in ihrem Bestand ungeschmälert zu erhalten. Sie sind vom übrigen Gemeindevermögen getrennt zu verwalten und so anzulegen, dass sie für ihren Verwendungszweck verfügbar sind.

(3) Der Ertrag darf nur für den Stiftungszweck verwendet werden. Ist eine Minderung eingetreten, so sollen die Vermögensgegenstände aus dem Ertrag wieder ergänzt werden.“³

¹ Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (Gemeindeordnung – GO) in der Fassung vom 28. Februar 2003, GVOBl. 2003.

² Vgl. OVG Münster, Urteil vom 19.12.2012 – 16 A 1451/10, Rn. 43.

³ Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung – ThürKO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 2003, GVBl. 2003.

Hessische Gemeindeordnung:
Stiftungsvermögen gesondert vom
restlichen Vermögen gehalten

In den meisten Fällen ist allgemein vorgesehen, dass das Stiftungsvermögen vom restlichen Vermögen der Gemeinde gesondert gehalten und angelegt werden soll. Siehe hierzu die Hessische Gemeindeordnung:

„§ 120 Örtliche Stiftungen

(1) Örtliche Stiftungen verwaltet die Gemeinde nach den Vorschriften dieses Gesetzes, soweit nicht durch Gesetz oder Stiftungsurkunde anderes bestimmt ist. Das Stiftungsvermögen ist von dem übrigen Vermögen getrennt zu halten und so anzulegen, dass es für seinen Verwendungszweck greifbar ist.“¹

Allgemeine Haushaltsgrundsätze
gelten auch für das Stiftungs-
vermögen

Im Übrigen ist das Vermögen von örtlichen bzw. kommunalen Stiftungen nach Maßgabe der Gemeindeordnungen zu betreuen. Dies bedeutet, dass die allgemeinen Haushaltsgrundsätze auch für das Stiftungsvermögen gelten; namentlich Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie bei Geldanlagen Sicherheit und angemessener Ertrag.² Im Lichte der Anforderung an die Greifbarkeit des Stiftungsvermögens für die Erfüllung des Stiftungszwecks ist zu schlussfolgern, dass die Liquiditätsanforderungen ebenfalls gelten. Beispielhaft für die Regelungen der meisten Bundesländer hier die Sächsische Gemeindeordnung:

Beispiel: Gemeindeordnung
für den Freistaat Sachsen

„§ 94 Örtliche Stiftungen

(1) Die Gemeinde verwaltet die örtlichen Stiftungen nach den Vorschriften dieses Gesetzes, soweit durch Gesetz oder Stiftung nichts anderes bestimmt ist.“³

Die in § 94 erwähnten anderen Vorschriften beinhalten die anderen Bestimmungen der Gemeindeordnung zu Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, Sicherheit und angemessenem Ertrag sowie zum Spekulationsverbot. Zur Ausgestaltung dieser Normen und zur Bedeutung für die Arten von Vermögensanlagen, welche einer Gemeinde offenstehen, wird auf die allgemeinen Ausführungen zu Geldanlagen des Gemeindevermögens unter Kapitel 4 (Seite 33 ff.) verwiesen. Für kommunale Stiftungen können Anlagerichtlinien erlassen werden, welche Regeln für die Anlage und den Erhalt des Stiftungsvermögens beinhalten. Bei treuhänderischen Stiftungen wird die Anlage des Stiftungsvermögens nach dem Willen des Stifters durch die Stiftungssatzung geregelt. Es folgt hieraus, dass kommunale Stiftungen des bürgerlichen Rechts für die Verwaltung ihres Vermögens einen eingeschränkten Handlungsspielraum haben. Ihr Handeln unterliegt nicht nur den Landesstiftungsgesetzen, sondern auch den allgemeinen Sparsamkeits- und Wirtschaftlichkeitsgrundsätzen des kommunalen Haushaltsrechts. Hinzu kommt die Hürde vor der Gründung, da grundsätzlich nachzuweisen ist, dass der angestrebte gemeinnützige Zweck einer neuen Stiftung nicht auf eine andere Weise wirtschaftlicher erreicht werden kann.

¹ Hessische Gemeindeordnung (HGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005; zum 18.04.2015, GVBl. I 2005.

² Siehe auch § 101 ThürKO, § 100 GO NRW, etc.

³ Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (Sächsische Gemeindeordnung – SächsGemO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 03.03.2014, SächsGVBl. Jg. 2014, Bl.-Nr. 5, S. 146, Fassung gültig ab: 09.05.2015.

Rechtsquellen kommunale Kapitalanlagen

Bundesland	Erwerb von Vermögen	Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit	Sicherheit und angemessener Ertrag	Pflegliche und wirtschaftliche Verwaltung der Mittel	Rücklagen	Gewinnbringende Anlage
Baden-Württemberg	§ 91 GemO	§ 77 GemO	§ 91 GemO	§ 91 GemO	§ 23 GemHVO § 90 GemO	
Bayern	Art. 74 Abs. 2 Satz 2 GO	Art. 74 Abs. 2 Satz 2 GO	Art. 74 Abs. 2 Satz 2 GO	Art. 74 Abs. 2 Satz 2 GO	§ 21 Abs. 1 Satz 2 KommHV-Kameralistik Verwaltungsvorschrift (VVKommHV) zu § 21 KommHV	§ 57 Abs. 1 KommHV-Kameralistik/ § 53 Abs. 1 KommHV-Doppik
Brandenburg	§ 78 Bbg KVerf	§ 63 Bbg KVerf	§ 78 Bbg KVerf		§ 19 GemHV	§ 20 GemHV
Hessen	§ 108 HGO	§ 92 HGO	§ 108 HGO § 22 GemHVO	§ 108 HGO	§ 106 HGO § 22 GemHVO	§ 22 GemHVO
Mecklenburg-Vorpommern	§ 56 KV MV	§ 43 KV MV	§ 56 KV MV	§ 56 KV MV		§ 31 GemKVO Doppik
Niedersachsen	§ 124 NKomVG	§ 110 NKomVG	§ 124 NKomVG § 28 GemHKVO	§ 124 NKomVG	§ 123 NKomVG	§ 28 GemHKVO
Nordrhein-Westfalen	§ 90 GO NRW	§ 75 GO NRW	§ 90 GO NRW	§ 90 GO NRW		1. Runderlass Kommunale Kapitalanlagen NRW Rahmenbedingungen
Rheinland-Pfalz	§ 78 GemO	§ 78 GemO § 93 GemO	§ 78 GemO	§ 78 GemO		
Saarland	§ 95 KSVG	§ 82 KSVG	§ 95 KSVG	§ 95 KSVG		
Sachsen	§ 89 SächsGemO	§ 72 SächsGemO	§ 89 SächsGemO § 22 SächsKomHVO-Doppik	§ 89 SächsGemO	§ 85 SächsGemO	§ 89 SächsGemO § 22 SächsKomHVO-Doppik
Sachsen-Anhalt	§ 112 Abs. 1 KVG LSA	§ 112 Abs. 2 KVG LSA	§ 112 Abs. 2 KVG LSA	§ 112 Abs. 2 KVG LSA	§ 22 GemHVO Doppik	§ 112 Abs. 2 KVG LSA
Schleswig-Holstein	§ 89 GemO	§ 75 GemO	§ 89 GemO	§ 89 GemO		
Thüringen	§ 66 ThürKO	§ 53 ThürKO	§ 66 ThürKO § 21 ThürGemHV	§ 66 ThürKO	§ 68 ThürKO Verwaltungsvorschrift (VV) zu § 21 § 21 ThürGemHV	§ 21 ThürGemHV

Quelle: eigene Darstellung; Stand: Juni 2015

Vorrang Sicherheit vor Ertrag	Spekulationsverbot	Liquiditätsplanung	Stetige Aufgabenerfüllung	Rechtzeitige Verfügbarkeit	Aktienverbot	Verbot derivativer Finanzgeschäfte	Anlagerichtlinie
		§ 22 GemHVO			§ 22 GemHVO	Derivateerlass vom 17. August 1998	§ 22 GemHVO
Verwaltungsvorschrift (VVKommHV) zu § 21 KommHV			§ 57 Abs. 1 KommHV-Kameralistik/ § 53 Abs. 1 KommHV-Doppik	§ 21 Abs. 1 Satz 2 KommHV-Kameralistik/ § 22 Abs. 2 Satz 1 KommHV-Doppik und § 57 Abs. 1 KommHV-Kameralistik/ § 53 Abs. 1 KommHV-Doppik	Verwaltungsvorschrift (VVKommHV) zu § 21 KommHV	Schreiben des Staatesministeriums des Innern vom 14. September 2009	Schreiben des Bayerischen Staatesministeriums des Innern (IMS) vom 19.11.2001, Az.: IB4-1514-5
Runderlass des Ministeriums des Innern in kommunalen Angelegenheiten Nr. 8/2001, Anlage von Mitteln der Rücklagen sowie vorübergehend nicht benötigte Kassenbestände	Einsatz von Zinsderivaten in der kommunalen Kreditwirtschaft, Runderlass des Ministeriums des Innern vom 28. Januar 2000	§ 76 Bbg KVerf § 2 KomHKV	§ 63 Bbg KVerf	§ 20 GemHV		Einsatz von Zinsderivaten in der kommunalen Kreditwirtschaft, Runderlass des Ministeriums des Innern vom 28. Januar 2000	
Hinweise zur Anwendung der haushaltsrechtlichen Vorschriften der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) – Sechster Teil zu § 108, zu § 22		§ 106 HGO Hinweise zur Anwendung der haushaltsrechtlichen Vorschriften der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) zu § 22	§ 92 HGO Hinweise zur Anwendung der haushaltsrechtlichen Vorschriften der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) zu § 22		Hinweise zur Anwendung der haushaltsrechtlichen Vorschriften der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) zu § 22	Schreiben des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 8. April 1999	Hinweise zur Anwendung der haushaltsrechtlichen Vorschriften der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) – Sechster Teil zu § 108
		43 KV MV § 19 GemKVO Doppik	§ 43 KV MV	§ 19 GemKVO Doppik		Derivate Finanzierungsinstrumente Erlass des Innenministeriums vom 13. Juni 2002	
			§ 110 NKomVG	§ 28 GemHKVO			
		§ 75 GO NRW 1. Runderlass Kommunale Kapitalanlagen NRW 2. Kommunaler Anlagerahmen § 30 GemHVO NRW § 89 GO NRW	§ 75 GO NRW § 89 GO NRW	§ 89 GO NRW			1. Runderlass Kommunale Kapitalanlagen NRW 3. Kontrolle und Überwachung
	Derivaterlass der Bundesländer vom 27. Oktober 2003	§ 93 GemO	§ 93 GemO	§ 93 GemO		Derivaterlass der Bundesländer vom 27. Oktober 2003	
	Schreiben des Ministeriums des Innern vom 12. November 1998	§ 82 KSVG	§ 82 KSVG			Schreiben des Ministeriums des Innern vom 12. November 1998	
5. VwV Kom-HWi-Doppik	§ 72 SächsGemO 2. VwV Kom-HWi-Doppik		§ 72 SächsGemO	§ 22 SächsKom-HVO-Doppik			
		§ 21 GemHVO Doppik	§ 21 GemHVO Doppik	§ 21 GemHVO Doppik		Einsatz von derivativen Finanzierungsinstrumenten (Derivaterlass) vom 31. Mai 2005	
			§ 75 GemO			Erlass derivative Finanzgeschäfte vom 03. Dezember 2012	
	§ 53 ThürKO § 3 ThürKDG	§ 53 ThürKO	§ 53 ThürKO § 3 ThürKDG	§ 21 ThürGemHV Verwaltungsvorschrift (VV) zu § 21	Verwaltungsvorschrift (VV) zu § 21		

5 Fazit

Liquiditäts- und Vermögensmanagement trotz Doppik-Umstellung bedeutsam

Als Ergebnis der Studie lässt sich festhalten, dass das Liquiditäts- und Vermögensmanagement trotz Umstellung auf die Doppik und zum Teil veränderter Rationalitäten in den Kämmereien wichtig bleibt. Wird der doppische Ergebnisausgleich zukünftig konsequent umgesetzt, so kann dieser mit einem Liquiditätsüberschuss einhergehen, wenn nicht zahlungswirksame Abschreibungen durch zahlungswirksame Erträge (Steuer- oder Gebühreneinnahmen) gedeckt werden. Das Thema Finanzvermögen ist daher keinesfalls nur ein Thema für Großstädte oder für steuerstarke Kommunen. Ein aktives Management liquiditätsnaher Vermögenswerte hat für die Kommunen klare Vorteile:

- Vorübergehende Liquiditätsüberschüsse können auf der politischen Ebene gesichert werden.
- Am Lebenszyklus der Infrastruktur orientierte Kapitalmarktinstrumente signalisieren die Bereitschaft zukünftiger Re-Investitionen.
- Die Vermögenswerte können bei niedrigen Risiken und dennoch attraktiver Wertentwicklung in die Zukunft transferiert werden.

Die Kommunen sollten ihre Vermögensplanung dabei nach zeitlichen Horizonten unterteilen:

Vorteile eines aktiven Managements liquiditätsnaher Vermögenswerte

Kurzfristiger Zeithorizont

Kurzfristig ergibt sich aus den dargestellten Zusammenhängen ein Bedarf für kurzfristige Finanzanlagen mit hoher Sicherheit und täglicher Verfügbarkeit (tägliches Liquiditätsmanagement). Diese Anlageformen sichern die tägliche Zahlungsfähigkeit der Kommunen.

Mittelfristige Perspektive

In der mittelfristigen Perspektive können zusätzliche Anlagemöglichkeiten attraktiv sein, welche den dargestellten Zusammenhängen zwischen der Investitionstätigkeit und der Fähigkeit zum Haushaltsausgleich folgen. Die Anlageprodukte sollten die Möglichkeit zur stetigen Sammlung freier, kurzfristig nicht benötigter Liquidität bieten (mittelfristiges Vermögensmanagement). Des Weiteren sollte die Option zu einer Auflösung bei der Realisation eines kommunalen Investitionsprojekts enthalten sein. Damit könnte eine Art interne kommunale Investitionsfonds geschaffen werden, welche den kommunalen Haushaltspolitikern illustrieren, dass die Finanzmittel zwar kurzfristig überschüssig sind, sie jedoch später zur Abfinanzierung bestehender Infrastruktur oder der Anschubfinanzierung neuer Investitionsmaßnahmen genutzt werden können. Aufgrund der Gesamtdeckungserfordernisse des kommunalen Haushalts kann die Verwaltung keine formale Zweckbindung überschüssiger Finanzmittel vornehmen. Es kann aber von Verwaltung und Kommunalpolitik das klare Ziel ausgegeben werden, dass freie Liquidität infolge der genannten Effekte nicht unmittelbar konsumtiv und auch nicht zur Sondertilgung von Krediten eingesetzt, sondern eine Rücklage für erforderliche zukünftige Erhaltungs- und Neuinvestitionen sowie zur objektorientierten Tilgung gebildet wird. Werden die Finanzmittel gleichzeitig am Markt angelegt, so lassen sich die resultierenden Vermögensbestände und Wertentwicklungen auch klar und transparent für alle Beteiligten aufbereiten. Hierbei sind insgesamt geringe Anlagerisiken zu präferieren,¹ da das Ziel aus der Sicht der Kommune eher in einer Fristentransformation als im Erzielen maximaler Renditen liegt. Wichtig hierbei ist jedoch,

¹ Vgl. Problematik der Zinsswap-Verträge und die damit verbundenen Risiken.

das grundsätzliche Ziel des möglichst realen Kapitalerhalts nicht aus den Augen zu verlieren.

Langfristiger Horizont

Langfristige Anlageformen können instrumentell weitergehen und auch strategische Beteiligungen an Unternehmen oder Stiftungen beinhalten. Anlageprodukte mit deutlich längeren Laufzeiten können auch zur Ausfinanzierung von Pensionsrückstellungen attraktiv sein. Hierbei sind für das kommunale Finanzmanagement insbesondere die Zweckbindung der Anlage und damit der Entzug von kurzfristigen Auflösungsoptionen wichtig. Im Segment der Pensionsrückstellungen sind weniger die Städte und Gemeinden selbst als vielmehr die kommunalen Beamten- und Zusatzversorgungskassen Ansprechpartner.¹

Aktives und professionelles Liquiditäts- und Vermögensmanagement erforderlich

Das derzeitige und mittelfristig weiterhin zu erwartende Niedrigzinsumfeld in Verbindung mit rechtlichen Erfordernissen macht ein professionelles Management der Liquidität und der liquiditätsnahen Finanzvermögen zudem dringend erforderlich. Je nach Größe der kommunalen Finanzverwaltung und den damit verbundenen fachlichen und personellen Kapazitäten sind differenzierte Möglichkeiten der eigenen Durchführung gegeben. Größere Kommunen besitzen regelmäßig Finanzabteilungen, welche personell und fachlich ein aktives Liquiditäts- und Vermögensmanagement betreiben können. Gerade in kleineren Kommunen können entsprechende Kapazitäten oft nicht vorgehalten werden. So ist das finanzwirtschaftliche Fachwissen im kommunalen Finanzmanagement nicht flächendeckend in breiter Form vorhanden, so dass häufig der Rückgriff auf externes Know-how zweckmäßig und sinnvoll ist.²

Das Liquiditätsmanagement zielt darauf ab, Zahlungsverpflichtungen termingerecht und vollständig zu bedienen, folglich die stetige Zahlungsfähigkeit sicherzustellen. Der Finanzhaushalt und die Finanzrechnung sind die Anknüpfungspunkte auf Haushaltsplan- und Jahresabschlussebene, unterstützt von Instrumenten, die eine sorgfältige Liquiditätssteuerung zeitnah ermöglichen.³

Als Ziele eines kommunalen Schuldenmanagements lassen sich Kreditkostenminimierung, Risikoreduzierung sowie Liquiditätssicherung nennen. Diese Ziele stehen dabei in ständiger Interdependenz.⁴

Die rechtlichen Vorgaben zur Bildung und zum Management kommunaler Vermögenswerte sind zum Teil sehr unterschiedlich ausgestaltet. Insofern ist die Einbindung in ein strategisches Gesamtkonzept des Liquiditäts- und Vermögensmanagements als Spiegelbild des Schuldenmanagements angezeigt. Externe Expertise kann dabei helfen, interne Unsicherheiten bezüglich bestimmter Produkte zu beseitigen, und unterstützt bei der Schaffung von Transparenz gegenüber den kommunalen Gremien.

¹ Vgl. Arbeitsgemeinschaft kommunale und kirchliche Altersversorgung (2015).

² Vgl. Lenk/Reichardt/Rottmann (2012), S. 21.

³ Vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (2015).

⁴ In Anlehnung an Rottmann/Lenk (2009), S. 18.

6 Literaturverzeichnis

Anlagerichtlinie Stadt Monheim am Rhein, Beschluss des Gemeinderates vom 18.12.2013, VIII/1421

Arbeitsgemeinschaft kommunale und kirchliche Altersversorgung (Hrsg.) (2015): Kommunale Zusatzversorgungskassen, http://portal.versorgungskammer.de/portal/page/portal/akaneu/zusatzversorgung_kommunal, 31.07.2015

Bauer, Ludwig/Maier, Michael (2004): Doppischer Haushaltsausgleich für Kommunen – ein kritischer Ländervergleich, in: der gemeindehaushalt, Nr. 12, S. 265–272

Boettcher, Florian (2013): Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite, Eine finanz- und politikwissenschaftliche Untersuchung am Beispiel der nordrhein-westfälischen Gemeinden, Berlin, Münster

Bundesverband Deutscher Stiftungen (2013): Kommunale Stiftungen in Deutschland, Bestandsaufnahme, Chancen und Herausforderungen, Berlin

Bürgerliches Gesetzbuch (BGB), In der Fassung der Bekanntmachung vom 02.01.2002 (BGBl. I S. 42, ber. S. 2909, 2003 I S. 738), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21.04.2015 (BGBl. I S. 610) m. W. v. 28.04.2015 bzw. 01.06.2015

Dobler, Hugo (2012): Rechtliche Vorgaben für Geldanlagen im kommunalen Bereich – erläutert an Fällen aus der Praxis, in: Bayerischer Kommunaler Prüfungsverband (Hrsg.) (2012), Geschäftsbericht 2012, S. 15–32

Frankenberg, Dominik/Junkernheinrich, Martin (2014): Kommunalfinanzen im Jahr 2013: Der lange Weg zur Konsolidierung, in: Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2014, 1. Aufl., Berlin, S. 299–321

Gemeinde Magstadt, Beschluss des Gemeinderats vom 16. März 2010, GR-Drucksache 36/2010

Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (Gemeindeordnung – GemO) in der Fassung vom 24. Juli 2000, GBl. 2000, 581

Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994, GV. NW. 1994

Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung – GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998, GVBl 1998

Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (SächsGemO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 03.03.2014, SächsGVBl. Jg. 2014, Bl.-Nr. 5, Fsn-Nr.: 230-1, Fassung gültig ab: 01.05.2014

Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (Gemeindeordnung – GO) in der Fassung vom 28. Februar 2003, GVOBl. 2003

Gnädinger, Marc/Hilgers, Dennis (2010): Deutsche Schuldenbremse(n) – Etablierte Modelle und ökonomisch begründeter Nachholbedarf, in: ZögU, 33. Jg., Nr. 3, S. 181–200

Gruettner, André/Hesse, Mario/Lenk, Thomas (2011): Verkäufe kommunaler Wohnungsbestände – ein geeignetes Instrument zur Konsolidierung kommunaler Haushalte?, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.) (2011): Informationen zur Raumentwicklung, Heft 12, S. 713–721

Hessische Gemeindeordnung (HGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005; zum 18.04.2015, GVBl. I 2005

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) (Hrsg.) (2015): Liquiditätsmanagement, <https://www.kgst.de/themenfelder/finanzmanagement/betriebswirtschaftliche-instrumente-und-methoden/liquiditaetsmanagement.dot>, 30.03.2015

Kommunales Haushaltsrecht; Anlage von Kapital durch Gemeinden und Gemeindeverbände (Kommunale Kapitalanlagen), Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales Nordrhein-Westfalen, 34–48.01.01/16 – 416/12 v. 11.12.2012, MBl. NRW. 2012

Kommunales Haushaltsrecht; Hinweise zur Anwendung der haushaltsrechtlichen Vorschriften der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) – Sechster Teil, Hessisches Ministerium des Innern und für Sport IV 4 – 15 i 01.01 StAnz. 2013

Kommunales Haushaltsrecht; Hinweise zur Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO), Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, IV 4 – 15 i 01.07 (StAnz. 2013)

Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (KVG LSA) vom 17. Juni 2014, Gesamtausgabe in der Gültigkeit vom 01.07.2014 bis 30.06.2019, GVBl. LSA 2014

Lenk, Thomas/Reichardt, Tim/Rottmann, Oliver (2012): Interkommunale Zusammenarbeit im kommunalen Zins- und Schuldenmanagement, Düsseldorf

Lenk, Thomas/Rottmann, Oliver (2010): Pensionsrückstellungen – kommunale Finanzierungsherausforderungen im Fokus, Frankfurt/Main

Mühlenkamp, Holger/Glückner, Andreas (2010): Rechtsvergleich kommunale Doppik, Eine Synopse und Analyse ausgewählter Themenfelder des neuen doppelischen kommunalen Haushaltsrechts der Bundesländer, Speyerer Forschungsberichte, Bd. 260

Oberverwaltungsgericht (OVG) Münster, Urteil vom 19.12.2012 – 16 A 1451/10

Richtlinie für längerfristige Kapitalanlagen des Kreises Warendorf, Beschlussvorlage 465/2013

Richtlinien zu kommunalen Anlagegeschäften und derivativen Finanzierungsinstrumenten, Erlass vom 18. Februar 2009, Hessisches Ministerium des Innern und für Sport IV 24 – 15 i 01.08, StAnz 11/2009

Rottmann, Oliver/Lenk, Thomas (2009): Kommunales Zins- und Schuldenmanagement – Zinsen steuern, Verschuldung optimieren, Frankfurt/Main

Runderlass des Ministeriums des Innern in kommunalen Angelegenheiten Nr. 8/2001, Anlage von Mitteln der Rücklagen sowie vorübergehend nicht benötigte Kassenbestände, Ministerium des Innern des Landes Brandenburg, <http://www.mik.brandenburg.de/kommunales/runderlasse/2001/re0801.pdf>, 15.07.2015

Runderlass in kommunalen Angelegenheiten des Ministeriums des Innern Nr. 2/2000, Einsatz von Zinsderivaten in der kommunalen Kreditwirtschaft, Ministerium des Innern des Landes Brandenburg

Sächsische Gemeindeordnung (SächsGemO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 03.03.2014, SächsGVBl. Jg. 2014 Bl.-Nr. 5, Fsn-Nr.: 230-1

Sächsisches Stiftungsgesetz (SächsStiftG) vom 7. August 2007 (SächsGVBl.), geändert durch Artikel 15 des Gesetzes vom 29. Januar 2008 (SächsGVBl. S. 138)

Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums des Innern (IMS) vom 19.11.2001, Az.: IB4-1514-5

Schulte, Martin/Herbrich, Bert (2014): Die Errichtung privatrechtlicher Stiftungen durch kommunale Gesellschaften, in: Zeitschrift für Stiftungs- und Vereinswesen H. 1, S. 1–7

Schwarting, Gunnar (2004): Haushaltskonsolidierung, Konsolidierung in der Doppik – geht jetzt alles leichter?, <http://www.uni-speyer.de/lba/schwarting/aufsaetze/aufsatz10.pdf>, 31.07.2015

Schwarting, Gunnar (2010): Der kommunale Haushalt, Haushaltssteuerung – Doppik – Finanzpolitik, 4. Aufl., Berlin

Statistisches Bundesamt (2014a): Finanzen und Steuern. Personal des öffentlichen Dienstes, Fachserie 14, Reihe 6, Wiesbaden, <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/FinanzenSteuern/OeffentlicherDienst/PersonaloeffentlicherDienst.html>, 31.07.2015

Statistisches Bundesamt (2014b): Finanzen und Steuern. Schulden der öffentlichen Haushalte. Fachserie 14, Reihe 5, Wiesbaden, <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/FinanzenSteuern/OeffentlicheHaushalte/Schulden/SchuldenOeffentlicherHaushalte.html>, 31.07.2015

Statistisches Bundesamt (mehrere Jahre): Finanzen und Steuern. Finanzvermögen des öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14, Reihe 5.1, Wiesbaden, <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/FinanzenSteuern/OeffentlicheHaushalte/Vermoegen/FinanzvermoegenOeffentlicherHaushalt.html>, 31.07.2015

Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen-Mitteilung 279/2013 vom 02.04.2013, Kommunale Geldanlagen, Az.: IV/1 904-03, <http://www.kommunen-in-nrw.de/mitgliederbereich/mitteilungen/detailansicht/dokument/kommunale-geldanlagen.html?cHash=4ed4a0375d1094dabf18845f35e28d7a>, 15.07.2015

Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung – ThürKO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 2003, GVBl. 2003

Verordnung des Innenministeriums über die Haushaltswirtschaft der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung – GemHVO) Baden-Württemberg vom 11. Dezember 2009, GBl. 2009

Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung – GemHVO) Hessen vom 2. April 2006, GVBl. I 2006

Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Grundsätze der kommunalen Haushalts- und Wirtschaftsführung und die rechtsaufsichtliche Beurteilung der kommunalen Haushalte zur dauerhaften Sicherung der kommunalen Aufgabenerledigung nach den Regeln der Doppik (VwV Kommunale Haushaltswirtschaft-Doppik – VwV KomHWi-Doppik), SächsABl., Jg. 2014, Bl.-Nr. 2, Gkv-Nr.: 521-V14.1, Fassung gültig ab: 10.01.2014

Verwaltungsvorschriften zur Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung (VV-ThürGemHV) vom 15. März 1993 (ThürStAnz Nr. 11/1993), zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 30. November 2001 (ThürStAnz Nr. 52/2001)

7 Anhang

Kommunales Finanzvermögen in Mio. Euro¹

Art des Finanzvermögens	2010	2011	2012	2013
Finanzvermögen beim nicht öffentlichen Bereich				
Bargeld und Einlagen	29.817	31.243	34.967	36.513
Bargeld	185	163	202	213
Sichteinlagen	13.229	13.949	17.685	18.974
Sonstige Einlagen	16.403	17.130	17.080	17.326
Wertpapiere	3.877	3.659	3.881	4.354
Geldmarktpapiere mit Ursprungslaufzeit bis zu 1 Jahr	369	282	284	417
Kapitalmarktpapiere mit Ursprungslaufzeit mehr als 1 Jahr	3.507	3.377	3.597	3.937
Ausleihungen	3.719	3.662	3.713	3.658
Ausleihungen mit Ursprungslaufzeit bis zu 1 Jahr	171	90	45	83
Ausleihungen mit Ursprungslaufzeit mehr als 1 Jahr	3.548	3.571	3.668	3.575
Sonstige Forderungen²	17.636	18.664	19.758	20.444
Öffentlich-rechtliche Forderungen aus Dienstleistungen	2.346	3.039	3.078	3.172
Übrige öffentlich-rechtliche Forderungen aus Dienstleistungen	10.476	10.366	11.078	11.587
Privatrechtliche Forderungen aus Dienstleistungen	2.062	2.364	2.233	2.306
Übrige privatrechtliche Forderungen	2.752	2.895	3.369	3.379
Insgesamt³	55.049	57.228	62.319	64.970
Finanzvermögen beim öffentlichen Bereich				
Wertpapiere	650	675	711	676
Geldmarktpapiere mit Ursprungslaufzeit bis zu 1 Jahr	84	123	48	49
Kapitalmarktpapiere mit Ursprungslaufzeit mehr als 1 Jahr	566	552	663	627
Ausleihungen	10.374	10.342	10.509	11.454
Ausleihungen mit Ursprungslaufzeit bis zu 1 Jahr	1.065	596	704	1.259
an verb. Unternehmen, Beteiligungen und Sonderrechnungen	966	388	587	718
Ausleihungen mit Ursprungslaufzeit mehr als 1 Jahr	9.309	9.746	9.806	10.195
an verb. Unternehmen, Beteiligungen und Sonderrechnungen	8.171	8.898	9.119	9.403
Insgesamt³	11.024	11.018	11.220	12.130
Anteilsrechte				
Börsennotierte Aktien	2.264	1.819	1.774	1.804
Nicht börsennotierte Aktien	5.355	5.551	5.460	5.387
Sonstige Anteilsrechte	81.802	85.748	90.712	93.593
Investmentzertifikate	1.196	1.299	1.521	1.876
Insgesamt	90.618	94.418	99.467	102.660
Finanzderivate	357	226	-189	-313

Quelle: eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt

Stand: Juni 2015

¹ Einschließlich Extrahaushalten

² Einschließlich sonstiger Forderungen beim öffentlichen Bereich

³ Ohne Anteilsrechte

Wichtige Hinweise

Die Publikation wird überreicht durch die Deutsche Bank AG, Autor ist das Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. an der Universität Leipzig. Die in der Publikation enthaltenen Aussagen sind unabhängig von der Auffassung der Deutsche Bank AG erstellt. Sie geben ausschließlich die aktuelle Einschätzung der jeweiligen Autoren des Kompetenzzentrums wieder.

Die in dieser Publikation enthaltenen Angaben stellen keine Anlageberatung dar. Die Angaben ersetzen nicht eine auf die individuellen Verhältnisse des Anlegers abgestimmte Beratung.

Schematische und beispielhafte Grafiken dienen nur dem Zweck, Sachverhalte stark vereinfacht zu veranschaulichen; sie beinhalten keine Aussagen der Bank zu Erfüllung von Anlagezielen und zu Eintrittswahrscheinlichkeiten von Wertentwicklungen.

Diese Publikation und die in ihr enthaltenen Informationen dürfen nur in solchen Staaten verbreitet oder veröffentlicht werden, in denen dies nach den jeweils anwendbaren Rechtsvorschriften zulässig ist. Diese Publikation darf nur mit ausdrücklicher Zustimmung der Deutsche Bank AG vervielfältigt, an Dritte weitergegeben oder verbreitet werden.

