

Sitzungsvorlage Nr. 103/ 2022	TOP 25
--------------------------------------	---------------

Beratende Gremien	Datum
Finanz- und Wirtschaftsausschuss	08.03.2022
Kreisausschuss	21.03.2022
Kreistag	29.03.2022

öffentlich

nichtöffentlich

Richtlinie für den Abschluss und die Abwicklung von Finanzgeschäften

Sach- und Rechtslage:

Der Kreistag hatte in seiner Sitzung am 13.03.2007 die "Richtlinie des Landkreises Oldenburg für die Aufnahme und die Umschuldung von Krediten" beschlossen.

Die Richtlinie gilt bisher (nur) für Kreditaufnahmen und Umschuldungen gemäß § 120 NKomVG. Die Aufnahme von Liquiditätskrediten (§ 122 NKomVG) wurde, wie auch die Geldanlagen (§ 124 Absatz 2 Satz 2 NKomVG), noch nicht geregelt.

Soweit der Kreiskasse keine anderen Mittel zur Verfügung stehen, können Liquiditätskredite zur rechtzeitigen Leistung der Auszahlungen bis zu dem in der Haushaltssatzung festgelegten Höchstbetrag aufgenommen werden. Sie sind Kredite zur Überbrückung des verzögerten Eingangs von Deckungsmitteln durch in der Regel kurzfristige Bankverbindlichkeiten.

Vor dem Hintergrund, dass inzwischen für die Finanzmittelbestände auf den laufenden Konten keine (Ertrags-) Zinsen erzielt werden, sondern sogar in größerem Umfang Negativzinsen zu zahlen sind, ist es geboten, beim Landkreis Oldenburg Regularien festzulegen, damit das Instrument der Geldanlage nach klaren abgestimmten Parametern genutzt werden kann, um Negativzinsen zu vermeiden oder mindestens zu minimieren.

Die oben genannte Richtlinie soll deshalb ergänzt werden um Regularien zu Liquiditätskrediten und Geldanlagen und den Titel "Richtlinie für den Abschluss und die Abwicklung von Finanzgeschäften" erhalten.

Bezüglich der Aufnahme von Liquiditätskrediten wird auf die vorstehenden Ausführungen verwiesen.

Für Geldanlagen ist zu berücksichtigen, dass das kommunale Vermögen in erster Linie der Erfüllung kommunaler Aufgaben dient. Soweit diese Aufgabenerfüllung sichergestellt ist, können vorhandene liquide Mittel, soweit sie nach der Liquiditätsplanung nicht für andere Zwecke benötigt werden, angelegt werden (§ 110 Abs. 4 Satz 3 NKomVG, § 30 KomHKVO). Die Anlagen der liquiden Mittel sind dabei aber so zu gestalten, dass der Kommune trotzdem jederzeit noch eine ausreichende Liquidität zur Verfügung steht, um die stetige Aufgabenerfüllung sicherzustellen.

Wenn unter Beachtung dieser Voraussetzung liquide Mittel zur Verfügung stehen, unterliegen deren Anlagen einem Spannungsverhältnis zwischen Sicherheit und Ertrag. Je sicherer die Geldanlage, so geringer der Ertrag – je höher der Ertrag, desto risikoreicher die Geldanlage. Dieses Spannungsverhältnis hat der Gesetzgeber in § 124 Abs. 2 Satz 2 NKomVG dahingehend entschieden, dass die Forderung nach Sicherheit eine Muss-Vorschrift darstellt, während die Erzielung eines angemessenen Ertrages nur eine Soll-Vorschrift ist. Mit dieser eindeutigen Reihenfolge untersagt der Gesetzgeber eine Anlage in unsichere Anlageformen und erklärt damit spekulative Anlagen für unzulässig.

Die Forderung nach einem angemessenen Ertrag basiert auf dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit. Der höher gewichtete Aspekt der Sicherheit trägt dem Gedanken der stetigen Aufgabenerfüllung (§ 110 NKomVG) Rechnung.

Der Gesetzgeber fordert dabei aber keine absolute Sicherheit bei der Anlage der liquiden Mittel. Die Anlage muss allerdings so sicher sein, dass bei lebensnaher Betrachtung der Kapitalerhalt am Ende der Anlagezeit (Rückzahlungszeitpunkt) gesichert erscheint. Maßgeblich für den Kapitalerhalt ist der vertragliche Rückzahlungszeitpunkt. Bis zur Rückzahlung kann der Wert der Anlage schwanken, wie z. B. bei einer Anleihe. Entscheidend ist, dass zum Rückzahlungszeitpunkt die Rückzahlung des eingesetzten Kapitals wahrscheinlich erscheint. Damit ist die Anlage in Aktien, Fonds und in ausländischer Währung, denen beide Kurs- und Währungsschwankungen immanent sind, nicht zulässig.

Die Erwirtschaftung der Erträge ist nicht Selbstzweck, sondern dient dazu, die stetige Aufgabenwahrnehmung der Kommune zu unterstützen. Daher ist es auch nicht Aufgabe der Kommune, möglichst hohe, über dem Marktdurchschnitt liegende Erträge zu erwirtschaften, sondern nur marktübliche Renditen sicherheitsorientierter Anleger.

Durch die Änderung des Einlagensicherungsgesetzes (EinSiG) vom 03.07.2015 ist die Entschädigung von Einlagen in einem Entschädigungsfall auch bei kommunalen Gebietskörperschaften nicht mehr vorgesehen. Diese Änderung beruht auf einer Richtlinie des Europäischen Parlaments. Nichts desto trotz gibt es noch freiwillige Einlagensicherungssysteme wie z. B. den Haftungsverbund der Sparkassen-Finanzgruppe und die Sicherungseinrichtung des Bundesverbandes der Volksbanken und Raiffeisenbanken.

Für die Beurteilung einer möglichen Finanzanlage erscheint daher die Beachtung von Risikoklassen und Bonitätsbewertungen von Wichtigkeit, um ein nicht gänzlich auszuschließendes Risiko durch die Anwendung der vorgenannten üblichen Merkmale zu minimieren. Daher erscheint es zielführend diese als Beurteilungsinstrument in die Richtlinie aufzunehmen.

Beschlussvorschlag:

Richtlinie des Landkreises Oldenburg für den Abschluss und die Abwicklung von Finanzgeschäften

Dem Landkreis Oldenburg obliegt als Kommune eine besondere Verantwortung bei der Verwaltung öffentlicher Gelder. Aus diesem Grund ist die vorliegende Richtlinie erstellt worden, die der Wahrung der haushaltsrechtlichen Grundlagen dient. Sie stellt den vom Kreistag vorgegebenen Rahmen zum Umgang mit Krediten und Geldanlagen dar, der bei der Umsetzung von der Kreisverwaltung und den beauftragten Kreditinstituten bzw. Finanzdienstleistern einzuhalten ist.

Für Geschäfte, die nach den Regelungen dieser Richtlinie ausgeführt werden, sind grundsätzlich keine separaten Beschlüsse der Gremien erforderlich.

1. Geltungsbereich

Diese Richtlinie gilt

- a) für die Aufnahme und Umschuldung von Krediten für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen im Sinne des § 120 NKomVG,
- b) für die Aufnahme von Liquiditätskrediten im Sinne des § 122 NKomVG.
- c) für Geldanlagen im Sinne des § 124 Absatz 2 Satz 2 NKomVG

2. Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen

2.1 Kreditrahmen

Die Aufnahme von Krediten ist nur im Rahmen des in der Haushaltssatzung oder einer Nachtragshaushaltssatzung vom Kreistag beschlossenen und von der Kommunalaufsicht genehmigten Gesamtbetrages zulässig.

Bis zum Inkrafttreten der Haushaltssatzung sind Kreditaufnahmen nur bis zu einem Viertel der Kreditermächtigung des Vorjahres zulässig und bedürfen ebenfalls der Genehmigung durch die Kommunalaufsicht.

Der für ein Haushaltsjahr vorgegebene Kreditrahmen bleibt, soweit er nicht im Jahresverlauf in Anspruch genommen wird, bis zum Ende des darauf folgenden Haushaltsjahres bestehen.

2.2 Kreditaufnahme

Der Zeitpunkt einer Kreditaufnahme orientiert sich an der Haushalts- und Finanzlage sowie dem aktuellen Zinsgeschehen.

Vor der Kreditaufnahme sind stets mindestens vier Kreditangebote von verschiedenen Kreditinstituten einzuholen. Den Zuschlag erhält das Kreditinstitut mit dem wirtschaftlichsten Angebot. Staatlich geförderte zinsgünstige Sonder-Kreditprogramme genießen Vorrang.

Die Festlegung von Darlehenslaufzeit und Zinsbindungsfrist ist unter Würdigung des angebotenen Zinsniveaus und der voraussichtlichen Haushaltsentwicklung sowie unter Beachtung einer ausreichenden Risikostreuung zu treffen.

Das gesamte Verfahren ist zu dokumentieren und die Unterlagen sind bei der Kreditakte aufzubewahren.

2.3 Kreditbedingungen

Dem Landkreis müssen als Schuldner in den Kreditverträgen mindestens die gleichen Kündigungsrechte wie dem Kreditgeber zustehen. In der Regel sollen Kündigungsrechte auf den Fall des vertragswidrigen Verhaltens und auf fest terminierte Zinsanpassungen beschränkt sein. Ein Recht des Kreditgläubigers, die Forderung an einen Dritten abzutreten, darf nur mit Zustimmung des Landkreises erfolgen.

Es dürfen keine Sicherheiten bestellt werden. Ausnahmen bedürfen einer gesonderten Ermächtigung durch den Kreistag und der Genehmigung durch die Kommunalaufsicht.

Die Aufnahme von Fremdwährungskrediten ist grundsätzlich ausgeschlossen.

2.4 Zuständigkeit

Die Zuständigkeit für die Aufnahme von Krediten und Umschuldungen liegt beim Landrat.

2.5 Berichtspflicht

Der Kreistag ist über erfolgte Kreditaufnahmen in der nächstfolgenden Sitzung zu unterrichten.

Die vereinbarten Kreditkonditionen (Kreditgeber, Kreditsumme, Zinssatz, Zinsbindungsfrist, Tilgungssatz, Auszahlungskurs) sind dabei zu benennen. Die Unterrichtung erfolgt daher jeweils im nicht öffentlichen Teil der Sitzung.

Der Berichtspflicht unterliegen auch getroffene Vereinbarungen zur Zinsanpassung.

3. Umschuldung von Krediten

Umschuldungen sind im Rahmen der aktuellen Haushaltsplanung, bis zum Inkrafttreten der Haushaltssatzung auch bereits im Rahmen der Vorläufigen Haushaltswirtschaft zulässig.

Für die Umschuldung von Krediten gelten die Tz. 2.2 bis 2.5 entsprechend.

4. Liquiditätskredite

4.1 Rahmen für Liquiditätskredite

Zur rechtzeitigen Leistung von Auszahlungen können Liquiditätskredite bis zu dem in der Haushaltssatzung oder Nachtragshaushaltssatzung festgelegten Höchstbetrag aufgenommen werden, soweit keine anderen Mittel zur Verfügung stehen. Diese Ermächtigung gilt über das Haushaltsjahr hinaus bis zum Erlass einer neuen Haushaltssatzung.

Grundlage für eine bedarfsgerechte Aufnahme von Krediten zur Liquiditätssicherung ist eine kontinuierliche Liquiditätsplanung. Hierbei ist es Ziel, ausreichend Zahlungsmittel vorzuhalten, um die jederzeitige Zahlungsfähigkeit des Landkreises sicherzustellen.

4.2 Aufnahme von Liquiditätskrediten

Vor der Kreditaufnahme sind mindestens drei Kreditangebote von verschiedenen Kreditinstituten einzuholen. Den Zuschlag erhält das Kreditinstitut mit dem wirtschaftlichsten Angebot.

Das gesamte Verfahren ist zu dokumentieren und die Unterlagen sind bis zur Entlastung des Haushaltsjahres, in dem der Kredit aufgenommen wurde, aufzubewahren.

4.3 Zuständigkeit

Die Zuständigkeit für die Aufnahme von Liquiditätskrediten liegt bei der Kassenleitung nach vorheriger Abstimmung mit dem/der Kassenaufsichtsbeamten/in.

4.4 Berichtspflicht

Die Berichtspflicht obliegt der Kämmerei/ Kreiskasse. Es ist eine Jahresübersicht zu fertigen, aus der sich die getätigten Inanspruchnahmen während des Haushaltsjahres ergeben. Die Liste wird, auch bei Fehlanzeige, nach Abschluss des Haushaltsjahres im Kreisausschuss mitgeteilt.

5. Geldanlagen

5.1 Allgemeine Grundsätze

Für die Mittelverwaltung gelten die Grundsätze einer sicheren und wirtschaftlichen Vermögensverwaltung. Bei Geldanlagen ist zu berücksichtigen, dass das kommunale Vermögen in erster Linie der Erfüllung kommunaler Aufgaben dient. Soweit diese Aufgabenerfüllung sichergestellt ist, können vorhandene liquide Mittel, soweit sie nach der Liquiditätsplanung nicht für andere Zwecke benötigt werden, angelegt werden (§ 110 Abs. 4 Satz 3 NKomVG, § 30 KomHKVO). Die Anlagen der liquiden Mittel sind dabei aber so zu gestalten, dass dem Landkreis trotzdem jederzeit noch eine ausreichende Liquidität zur Verfügung steht, um die stetige Aufgabenerfüllung sicherzustellen.

Wenn unter Beachtung dieser Voraussetzung liquide Mittel zur Verfügung stehen, unterliegen deren Anlagen einem Spannungsverhältnis zwischen Sicherheit und Ertrag. Dieses Spannungsverhältnis hat der Gesetzgeber in § 124 Abs. 2 Satz 2 NKomVG dahingehend entschieden, dass die Forderung nach Sicherheit eine Muss-Vorschrift darstellt, während die Erzielung eines angemessenen Ertrages nur eine Soll-Vorschrift ist. Mit dieser eindeutigen Reihenfolge untersagt der Gesetzgeber eine Anlage in unsichere Anlageformen und erklärt damit spekulative Anlagen für unzulässig.

Die Forderung nach einem angemessenen Ertrag basiert auf dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit. Der höher gewichtete Aspekt der Sicherheit trägt dem Gedanken der stetigen Aufgabenerfüllung (§ 110 NKomVG) Rechnung.

Der Gesetzgeber fordert dabei aber keine absolute Sicherheit bei der Anlage der liquiden Mittel. Die Anlage muss allerdings so sicher sein, dass bei lebensnaher Betrachtung der Kapitalerhalt am Ende der Anlagezeit (Rückzahlungszeitpunkt) gesichert erscheint. Maßgeblich für den Kapitalerhalt ist der vertragliche Rückzahlungszeitpunkt. Damit ist die Anlage in Aktien, Fonds und in ausländischer Währung, denen beide Kurs- und Währungsschwankungen immanent sind, nicht zulässig.

Die Aufnahme von Fremdmitteln zur Finanzierung einer zu tätigenen Anlage ist ausgeschlossen.

5.2 Anlageformen und Sicherheitsanforderungen

Aufgrund des erhöhten Sicherheitsbedarfes bei Geldanlagen entsprechend der vorgenannten

Grundsätze der Mittelverwaltung gelten für die Anlageentscheidungen folgende Kriterien:

- Es dürfen nur Anlageformen der Risikoklassen 1 und 2 gemäß Wertpapierhandelsgesetz gewählt werden.
Risikoklasse 1: Festgeld, Tagesgeld, Termingeld, Spareinlagen, Pfandbriefe.
Risikoklasse 2: Festverzinsliche Wertpapiere, Anleihen guter Bonität, Garantiezertifikate, Rentenfonds Europa, europäische Geldmarktfonds, geldmarktnahe Fonds, Schuldverschreibungen.
- Um direkte Fremdwährungsrisiken auszuschließen, erfolgt die Anlage ausschließlich in Euro.
- Die Anlagemöglichkeit ist regional auf Geldanlageinstitute, die ihren Sitz in der Bundesrepublik Deutschland haben, begrenzt.
- Die Finanzmittelanlage hat vorrangig bei einem Institut, dessen Bonität (siehe nachstehendes Kriterium) gegeben ist und welches über ein Instituts-/Einlagensicherungssystem mit ausreichender Sicherungshöhe verfügt, zu erfolgen.
- Die Bonität des Emittenten bzw. das Rating des Wertpapiers ist das bestmögliche Indiz für die Sicherheit der Anlage. Liegt keine Einlagen-/ Institutssicherung vor, kann die Anlage in Anlageformen bzw. bei Emittenten mit einem mittleren bis sehr guten Rating (mindestens Bonitätsbewertung der Stufe A- bzw. A 3, siehe **Anlage**) erfolgen, und zwar gemessen an den Qualitäts-/Ratingmerkmalen von Ratingagenturen (z. B. Standard and Poor's (S&P), Moody's sowie Fitch).
- Die Entwicklung und das Rating der Schuldner sowie der getätigten Anlagen sind laufend zu überwachen.
- Um einen überproportional hohen Anlagebestand bei einzelnen Kreditinstituten zu vermeiden, wird der Gesamtanlagebetrag je Institut auf maximal 1/3 des Gesamtbestandes der liquiden Finanzmittel limitiert. Entscheidend sind dabei die Verhältnisse zum Zeitpunkt der Anlagedisposition.
- Spekulative Geschäfte sind mit den Grundsätzen dieser Richtlinie nicht vereinbar und somit nicht zulässig. Unter Spekulationsgeschäften ist insbesondere der Einsatz von Finanzderivaten zu verstehen.

5.3 Verfahren

Vor der Geldanlage sind stets mindestens vier Anlageangebote von verschiedenen Finanzinstituten bzw. Finanzdienstleistern einzuholen. Den Zuschlag erhält der Anbieter mit dem wirtschaftlichsten Angebot. Dabei sind jedoch zwingend die Vorgaben zu den Sicherungsanforderungen zu beachten. Außerdem muss in die Beurteilung die Laufzeit der einzelnen Angebote mit einfließen, da die Mittel für ihre Zweckbestimmung wieder rechtzeitig verfügbar sein müssen.

Das gesamte Verfahren ist zu dokumentieren und die Unterlagen sind bis zur Entlastung des Haushaltsjahres, in dem das Ende der Anlagezeit (Rückzahlungszeitpunkt) der Geldanlage liegt, aufzubewahren.

5.4 Zuständigkeit

Die Zuständigkeit für die Geldanlagen liegt beim Landrat nach vorheriger Abstimmung mit der Kassenleitung und dem/der Kassenaufsichtsbeamten/in.

5.5 Berichtspflicht

Der Kreistag ist über erfolgte Geldanlagen in der nächstfolgenden Sitzung zu unterrichten.

Die vereinbarten Anlagekonditionen (Anlagegeber, Anlagesumme, Zinssatz, Anlagezeit) sind dabei zu benennen. Die Unterrichtung erfolgt daher jeweils im nicht öffentlichen Teil der Sitzung.

6. Inkrafttreten

Diese Richtlinie tritt zum 01.04.2022 in Kraft.

Gleichzeitig tritt die Richtlinie des Landkreises Oldenburg für die Aufnahme und die Umschuldung von Krediten vom 13.03.2007 außer Kraft.

Anlagen:

1 Anlage zu Ziffer 5.2 der Richtlinie