

Bericht Akteneinsichtsausschuss „Greensill“

Inhaltsverzeichnis:

Vorbemerkung und Einführung	2
Auftrag an den Akteneinsichtsausschuss	2
Rahmenbedingungen	2
Erkenntnisse aus den Akten	3
1. Allgemeine Aktenführung	3
2. Abstimmung und Beratung bei der Anlage	4
3. Kontrolle durch Kolleginnen und Kollegen bzw. die Fachbereichsleitung	5
4. Institutsobergrenze	5
5. Anlagestrategie	6
6. Risikostandards	7
Empfehlungen	10

Vorbemerkung und Einführung

Gemäß § 50 Absatz 2 der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) ist ein Akteneinsichtsausschuss zu bilden oder zu bestimmen, wenn dies ein Viertel der Gemeindevertreter oder eine Fraktion verlangt. Der dazu notwendige Antrag an die Gemeindevertretung muss das Thema, zu dem Akten eingesehen werden wollen, klar definieren. Die Zusammensetzung ist äquivalent der Zusammensetzung in der Gemeindevertretung. Der oder die Vorsitzende wird aus dem Ausschuss selbst gewählt.

Der vorliegenden Abschlussbericht des Akteneinsichtsausschusses „Greensill“ wurde in seiner letzten Sitzung am 05.05.2022 einstimmig beschlossen und der Stadtverordnetenversammlung zur abschließenden Kenntnisnahme übermittelt. Allen Ausschussmitgliedern lag der Bericht in Form eines Entwurfes vor.

In diesem Bericht wurde nach abschließender Akteneinsichtnahme und den Beratungen im Ausschuss eine Zusammenfassung auf der Grundlage der jeweiligen zusammengefassten Feststellungen der Fraktionen durch den Vorsitzenden erstellt.

Auftrag an den Akteneinsichtsausschuss

Resultiert aus der Beschlussvorlage 2021/0052/stv:

„Klärung der Verwaltungsvorgänge bzgl. der Tätigkeit von Geldanlagen in städtischer Eigenregie im Zusammenhang mit der im Jahre 2018 beschlossenen Richtlinie über die Bewirtschaftung der Kapitalanlagen der Stadt Eschborn insbesondere im Hinblick auf die Anlagen bei der Greensill Bank AG.“

Die Greensill Bank AG wird im Folgenden stets „Greensill“ genannt.

Rahmenbedingungen

Der Akteneinsichtsausschuss wurde gemäß § 50 Abs. 2 HGO beauftragt und durch das Benennungsverfahren gemäß § 62 Abs. 2 HGO eingerichtet.

Nachdem die Fraktionen

- CDU 4 Stadtverordnete,
- FDP 2 Stadtverordnete,
- Grüne 2 Stadtverordnete,
- SPD 2 Stadtverordnete,
- Die Linke 1 Stadtverordneter,
- FWE 1 Stadtverordnete

als Mitglieder benannt hatten, wurde der Ausschuss am 29. September 2021 einberufen und konstituierte sich.

Als Vorsitzender wurde Herr Joachim Blomberg und als stellvertretende Vorsitzende Frau Ulrike Richter gewählt.

Zur Schriftführerin wurde Oberamtsrätin Christine Hempel gewählt und als Vertretung Amtsrätin Frau Ulrike Schmelzer.

Erkenntnisse aus den Akten

Folgende Akten lagen zur Einsicht vor:

10 Aktenordner numerisch geordnet nach römischen Ziffern von I bis X (eins bis zehn).

Es fanden insgesamt 13 Sitzungen statt.

Neben den allgemeinen Erkenntnissen wird der Bericht insbesondere auch auf Risiko und generelle Prozessgesichtspunkte eingehen.

1. Allgemeine Aktenführung

Insgesamt lässt sich eine stark unzureichende Aktenführung feststellen.

Positiv ist zwar zu erwähnen, dass die Aktenführung vor dem Jahr 2017 als sauber und chronologisch angelegt betrachtet werden kann. Allerdings sind auch hier keine Details sowie Hintergrundinformationen vermerkt, die z. B. zum Abschluss der jeweiligen Geldanlage führten und die abschließenden Gegenzeichnungen durch den Kämmerer fehlen in den vorgelegten Akten vereinzelt (bspw.: Nr. 140 #2613, Nr. 141 #2861, Nr. 138 #2870, Nr. 208 #2899, Nr. 195 #2595).

Ab Ende 2017 sind die vorgelegten Unterlagen und E-Mails größtenteils als wenig strukturiert und kaum chronologisch abgelegt zu bezeichnen – gleiche Vorgänge tauchen teilweise wiederholt in unterschiedlichen Ordnern auf. Handschriftliche Notizen sind in großen Teilen kaum entzifferbar.

Die Art und Weise sowie die äußere Form der vorgelegten Akten machen insgesamt einen wenig strukturierten und wenig arbeitsdienlichen Eindruck. Fehlende Datumsvermerke und Eingangsstempel, nachsortierte Unterlagen etc. dokumentieren eine Aktenführung, die den erforderlichen und geltenden Standards nicht entsprechen dürfte.

Oft wurde zudem keine Angebotseinholung vermerkt, nur Zahlungsein- und -ausgänge (vor allem bei älteren Anlagen). Zudem lässt sich nicht nachvollziehen, warum sich für die jeweiligen Anlage entschieden wurde. Bankenbewertungen, zum Beispiel von Rödl & Partner, wurden schlicht hinter jede Anlage geheftet. Das wahllose Dahinterheften wirkt wie nachträglich vorgenommen.

2. Abstimmung und Beratung bei der Anlage

Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass die Akten die Chronologie der Ereignisse mit Blick auf zeitliche Abfolge in weiten Teilen nachvollziehen lassen. Allerdings fallen beim Lesen Unstimmigkeiten auf, so z. B. folgende: Die gemäß Kapitalanlagenrichtlinie notwendige „Abstimmung“ mit dem Kämmerer zu den Greensill-Geldanlagen wirkt mit Blick auf die zeitliche Abfolge konstruiert.

Nur bei wenigen Anlagen (vor allem bei denen der Greensill Bank) liegen Abstimmungsdokumente vor, davon mehrheitlich bei Greensill mit dem gleichen Datum, dem 7. Januar 2021. Ergänzend ist festzuhalten, dass für die Geldanlagen Greensill konkret vom 19. August 2020 keinerlei offizielles Datum außer oben rechts auf dem Dokument angegeben ist („03. Juli 2021“) (#4330). Soweit dieses Datum relevant sein kann, läge es mehr als zehn Monate nach der Anlageentscheidung und nach Schließung durch die BaFin und Insolvenzmeldung der Bank.

Dies ist insoweit bemerkenswert, als dass laut Aktenlage auch die anderen „Abstimmungen“ in Sachen Greensill generell erst bis zu sieben Monate nach den Anlageentscheidungen erfolgt sind und der Kassenverwalter bei Greensill letztlich ein noch nie dagewesenes, zu den anderen Bankhäusern konträres Bündelrisiko bei einem nicht systemrelevanten Institut eingegangen ist.

Ob und inwiefern dieses Bündelrisiko durch den Kassenverwalter im Wege einer „Abstimmung“ im Sinne der Kapitalanlagenrichtlinie erfolgte, ist anhand der diesbezüglichen Dokumente nicht ersichtlich. Es wird lediglich pauschal auf die Einhaltung der geltenden Richtlinien verwiesen.

Es finden sich an unterschiedlichen Stellen in den Akten zu diversen Geldanlagen, z. B. zu Anlagen bei NIBC, insbesondere aber zu Anlagen bei Greensill jeweils gleichlautende Formblätter, die mit einem Auszug aus Nr. 10 der Kapitalanlagenrichtlinie beginnen und in denen der Satz:

„Sämtliche Entscheidungen des Kassenverwalters/der Kassenverwalterin müssen mit dem Bürgermeister/der Bürgermeisterin abgestimmt werden“

unterstrichen ist. Das hier ausdrücklich aus der Richtlinie zitierte Erfordernis einer „Abstimmung“ wird vor der jeweiligen Unterschrift der Bürgermeister lediglich mit dem Begriff der bloßen „Kenntnisnahme“ ersetzt:

„Der Neuabschluss des Termingelds Nr. XXX wird zur Kenntnis genommen.“

Nach Aktenlage erfolgte die „Abstimmung“ bzw. „Kenntnisnahme“ von aktuellen, nicht mehr dem Bestandsschutz unterliegenden Anlagen mit bzw. durch den Bürgermeister entweder ohne dokumentiertes Datum oder aber jeweils am 7. Januar 2021.

Aufgrund der vorgenannten Unstimmigkeiten drängen sich hinsichtlich der Abstimmungen starke Zweifel an einer ordnungsgemäßen, in zeitlich korrektem Zusammenhang erstellten Dokumentation auf.

Beim Lesen der Akten wird zudem offenkundig, wie es für die Kassenleitung zunehmend schwieriger wurde, städtisches Geld ohne die Inkaufnahme von Verwarentgelten sicher anzulegen. Am 28. August 2020 formulierte die Kassenleitung in einem Vermerk (über die Fachbereichsleitung) an Kämmerer Shaikh:

„Aufgrund der 15-Millionen-Obergrenze pro Institut und den derzeitigen Marktverhältnissen mit eher schwachem Zinssatz im kurzfristigen Bereich gibt es für Eschborn kaum eine Anlagemöglichkeit.“

Auf diesem Hintergrund erkennt man eine Zunahme der „Kreativität“, u. a. mit Blick auf die neue Anlageform Kapitallebensversicherungen, die die Stadt 2020 bspw. mit der Neuen Bayerischen Beamten Versicherung und der Alten Leipziger Versicherung schloss.

In der Zusammenarbeit mit den diversen Dienstleistern zur Anlageprodukt Empfehlung fällt zusätzlich auf, dass auch vor diesem genannten Hintergrund kaum Beratungsdokumentation vorliegt.

3. Kontrolle durch Kolleginnen und Kollegen bzw. die Fachbereichsleitung

Die Betrachtung der Akteninhalte macht deutlich, dass die Kassenleitung autark und ohne regelmäßige und vorherige Rücksprache mit dem jeweiligen Kämmerer agiert und entsprechende Anlageentscheidungen getroffen zu haben scheint. Eine Intervention des jeweiligen Kämmerers zum Verfahrensablauf ist aus den Akten nicht ersichtlich. Insbesondere bei Orderanfragen und Geldanlagen war die Kassenleitung alleiniger Kontaktpartner. Kollegen, Fachbereichsleitung oder Verwaltungsleitung wurden ausweislich der Akten nicht einbezogen.

Aus den Durchschriften des Postausgangsverkehrs ist ebenfalls nicht ersichtlich, ob ein Dienstweg eingehalten und verantwortliche Führungskräfte zumindest in Kenntnis gesetzt wurden.

4. Institutsobergrenze

Nach den Akten spricht der Kassenverwalter selbst immer wieder von „Instituts-Obergrenzen“ und unterscheidet hier nicht weiter zwischen Geldanlagen mit einer Laufzeit von unter und über einem Jahr.

Nach Aktenlage und unter Berücksichtigung des in Rz. 128-130 aufgeführten Vermerks an den Bürgermeister, kann deshalb davon ausgegangen werden, dass der Kassenverwalter im Grundsatz von einer für alle Geldanlagen geltenden laufzeitenunabhängigen Institutsobergrenze von 15 Mio. € ausging und er die Überschreitung dieser Grenze als Ausnahme zur Regel verstanden hat.

Dies ist maßgeblich für die Frage, ob die Kapitalanlagerichtlinie eingehalten wurde, da die Inanspruchnahme einer Ausnahmeregelung mit einer erhöhten Risikoprüfpflicht einhergeht.

Dies wird durch den Akteninhalt dahingehend belegt, dass erst ab dem Zeitpunkt, an welchem der Kassenleiter die Anlagen wegen der vielfach erreichten, intentionellen Grenze bei den Instituten zunächst auf Lebensversicherungen umstellte, und dann begann, die von ihm nach Aktenlage selbst angenommene Institutsobergrenze von 15 Mio. Euro pro Institut bei Greensill zu überschreiten.

So erwähnt z. B. ein Aktenvermerk vom 20. Oktober 2020 über eine Besprechung zwischen Kassenverwalter und Kämmerer mit keinem Wort, dass der Kassenverwalter plant, in den nächsten fünf Wochen zu bereits kurzfristig angelegten 20 Mio € weitere 15 Mio. € bei ein und demselben Institut anzulegen.

Die Umstände, dass der Kassenverwalter

- eine Stellungnahme an den Städtetag mit Blick auf seine Funktion und die damit verbundenen Kompetenzen unterzeichnet (#5065) bzw.
- die Stellungnahme zur Änderung der Reform ESF (#5064) erstellt hat,

werfen Fragen hinsichtlich des vom ihm wahrgenommenen Kompetenzumfanges sowie Eingliederung in einen ordnungsgemäßen Dienstweg auf. Gleiches gilt für die Formulierung seines Schreibens „...meine Stellungnahme“ zur Änderung der GemHVO (#4924).

5. Anlagestrategie

Grundsätzlich erwecken die Unterlagen der Akten insgesamt den Eindruck, dass es an einer nachhaltigen, strukturierten und geplanten Geldanlagenstrategie und insbesondere einem der Kapitalanlagerichtlinie entsprechenden Risikomanagement in Bezug auf die außerhalb des Masterspezialfonds angelegten Mittel fehlt.

Ausweislich der Akten entstand aufgrund von Liquiditätsengpässen immer wieder die Notwendigkeit, Laufzeiten vorzeitig zu kündigen. Die dadurch entstandenen Vorfälligkeitsentschädigungen waren ihrer Höhe nach in den meisten Fällen nicht in den Akten erkennbar (Beispiel: 21. April 2020: Ablösen von 5 Mio. €). Am 20. Oktober 2016 gingen 4 Mio. € von der Santander Bank frühzeitig zurück an die Stadt Eschborn (Ordner II) zur Nutzung des Geldes für einen „anstehenden Gehaltslauf“.

Zum einen lässt sich anhand der Unterlagen nicht erkennen, ob dieser formulierte, geplante Verwendungszweck auch tatsächlich genutzt wurde. Zum anderen finden Gehaltsläufe üblicherweise planbar statt und sollten bei Laufzeitvereinbarungen bereits bekannt sein.

Die fehlende Strategie zeigen auch die ohne dokumentierte Beteiligung weiterer Stellen versuchten Kündigungen bei Warburg (abgelehnt) und bei NIBC („vertraulich zu behandeln“).

Zudem ist aufgrund der geringen Dokumentationsdichte in den Akten in vielen Fällen schwer nachvollziehbar, aufgrund welcher Erwägungen eine bestimmte Anlageentscheidung durch die Kassenleitung getroffen und ausgeführt wurde. Die insofern lückenhafte Aktenführung lässt nicht erkennen, ob und inwiefern eine systematische Risikoabschätzung im Vorfeld der Anlage durchgeführt wurde. Auch ein im Geschäftsleben und in der Verwaltung übliches Mehr-Augen-Prinzip ist aus den Akten nicht erkennbar.

Angesichts des jeweiligen Volumens der Geldanlagen und der seit Oktober 2017 bekannten neuen Risiken wegen des Wegfalls der Einlagensicherung für Kommunen bestand hinsichtlich Anlagensicherheit und Rechtssicherheit der Anlageentscheidungen erheblicher Handlungsbedarf. Das Risiko war auch bekannt. Dies ergibt sich aus dem Aktenvermerk vom 5. Dezember 2017, in dem der damalige Bürgermeister festlegte, dass Geldanlagen vorerst bis zum Inkrafttreten der Kapitalanlagelinie nur bei Haftungsverbundbanken erfolgen durften.

Aus dem Akteninhalt ist nicht erkennbar, ob die risikorelevanten Regelungen der Kapitalanlagerichtlinie, insbesondere hinsichtlich maximaler Anlagebeträge, Ratinganforderungen sowie Abstimmungspflichten mit dem Bürgermeister bei den Anlageentscheidungen zugunsten von Geldanlagen bei Greensill befolgt wurden.

Die Sicherheit der jeweiligen Anlage wirkte dabei zumindest nicht vorrangig. Dies zeigt im Akteninhalt unter anderem die Entscheidung, bei Greensill anzulegen, obwohl es weitere Anlagemöglichkeiten bei diversen Banken gab, die nach Aktenlage unabhängig von Konditionen und Rating ausgeschlossen wurden, obwohl für diesen Ausschluss keinerlei Grundlage genannt wurden, beispielsweise hinsichtlich der als global-system-relevant eingestuften Bank of China, bei der die Stadt auch schon zu früheren Zeiten Geld angelegt hatte.

Auffällig ist zudem, dass aus den Akten jegliche Form von strukturierten bzw. standardisierten Prozessabläufen mit Blick auf die relevanten Kernprozesse nicht ersichtlich ist. Die durch die seinerzeit geltende Kapitalanlagenrichtlinie vorgegebenen Leitplanken bedurften indes von der Verwaltung ausdifferenzierter, dokumentierter und angewendeter Prozessstandards. Diesbezüglich fehlt seit Inkrafttreten der Richtlinie in den Akten jeglicher Hinweis. So beschwert sich z. B. auch eine Stadträtin, dass zwischen den Abstimmungen wohl unterschiedliche Richtlinien in den Gremien vorgelegt wurden (#5439).

6. Risikostandards

Hinsichtlich relevanter Risikoaspekte ergibt sich bei Betrachtung der Akten folgendes Bild:

1. Risikostandards unter 15 Millionen

In den Akten ist bei diversen Geldanlagen kein Hinweis zu finden, wie die jeweilige Prüfung des Risikos der Geldanlage erfolgte. Nach Aktenlage reichte es dem Kassenleiter offenbar meist aus, dass ein Geschäftsbericht vorliegt. Dies geht aus

den diversen Unterlagen deutlich hervor. Ob und wie sich der Kassenverwalter mit dem Geschäftsbericht überhaupt auseinandergesetzt hat, ist nicht ersichtlich.

Ebenfalls keine Rolle bei der Risikobewertung schien die Erkenntnis zu spielen, dass bei höheren Erträgen auf höhere Risiken geschlossen werden kann.

Für sämtliche Geldanlagen in 2020 bei Greensill wurden nach Aktenlage immer wieder lediglich ein Scope-Reporting aus 2019 sowie der Offenlegungsbericht 2019 herangezogen (wobei auch nicht erkennbar ist, wann der aus Juni 2020 datierende Offenlegungsbericht überhaupt den Akten hinzugefügt wurde). Die Kassenleitung konnte sich zudem auf vorherige Geschäftsbeziehungen mit der Greensill Bank beziehen. Weitere Bonitätsprüfungen oder Recherchen zur Bonität des Instituts fanden ausweislich der Aktenlage jedoch nicht statt. Auch die außergewöhnliche Erhöhung der Anlagesumme auf 35 Mio. € bei einem einzigen Institut hat den Kassenverwalter nicht dazu veranlasst, weitere Prüfungen vorzunehmen.

Aus der Akte ist nicht nachvollziehbar, welche Teile des Scope-Ratings oder des Offenlegungsberichtes den Kassenverwalter dazu veranlasst hatten, sich für weitere Geldanlagen bei Greensill ab August 2020 zu entscheiden. Hierfür existiert keinerlei Vermerk/Dokumentation. Aufgrund des intensiven Austausches im Vorfeld der Rechtsänderung – u. a. auch mit der Kommunalaufsichtsbehörde –, hätte dem Kassenverwalter bewusst sein können, dass nach dem Wegfall der Einlagensicherung dem Grundsatz „Sicherheit vor Ertrag“ vor dem Hintergrund der gestiegenen Ausfallrisiken eine besondere Bedeutung beizumessen gewesen wäre.

Die einzige Ausnahme zum oben Festgehaltenen lag darin, dass der Kassenverwalter selbst in seinen eigenen Quartalsberichten im Jahr 2020 auf die unsicheren Marktverhältnisse und damit Anlagerisiken aufgrund der Corona-Pandemie hinwies, z. B. mit Zitaten aus Zeit Online und aus einem Carmignac-Reporting (Dokumente #5002 und #5007).

2. Risikostandards nach dem Überschreiten der 15-Millionen-Grenze

Auch nach dem Überschreiten der 15-Millionen-Grenze bei Greensill sind in der Akte keine Anstrengungen zur Risikominimierung oder eine Intensitätssteigerung der Prüfung erkennbar. Nach Akteninhalt fanden trotz der stetig erhöhten Geldanlagen bei Greensill keine weiteren Prüfungen zur Institutsbonität statt.

Der Kassenverwalter spricht an einer Stelle im Schriftverkehr von „einem Türöffner für mehr“ (Dokument #5293), was darauf hindeuten kann, dass sich der Kassenverwalter schon in einem frühen Stadium Geldanlagen in einer anderen (wohl risikobehafteteren) Form vorstellen konnte. Auch nach dem Überschreiten der 15-Millionen-Grenze bei Greensill wurden vorhandene alternative Anlageangebote offensichtlich eigenverantwortlich nicht berücksichtigt. So hat der Kassenleiter z. B. aus in den Akten nicht ersichtlichen Gründen Geldanlagen, mit einem positiven Zins und einem, laut Richtlinie geforderten Rating, wie bspw. bei der Bank of China, nicht beauftragt.

Erwähnt sei allerdings auch die Mail von Rödl & Partner an den Kassenleiter vom 6. Dezember 2017, in dem der Grundsatz „Sicherheit vor Ertrag“ in Anlehnung an § 108 Abs. 2 S. 2 HGO von diesen relativiert wird, indem Rödl & Partner darauf hinweist, dass das Gesetz doch die Erzielung von Erträgen vorsehe und die bewusste Inkaufnahme einer negativen Verzinsung dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit widerspräche.

Diese E-Mail ist vor dem Hintergrund des durch den Revisor des Main-Taunus-Kreises vorab erstellten Revisionsberichtes zu werten, in dem dieser sich zum einen klar zugunsten des Grundsatzes „Sicherheit geht vor Ertrag“ positioniert und zum anderen auch das Thema Sorgfaltspflichtverletzung bzw. Organisationsverschulden betrachtet.

Die E-Mail von Rödl & Partner wirkt in diesem Zusammenhang wie ein Exkulpationsversuch der Beteiligten.

Empfehlungen

Unter Berücksichtigung aller Erkenntnisse der Akteneinsicht empfiehlt der Akteneinsichtsausschuss dem Magistrat bzw. der Verwaltung für das zukünftige Handeln:

1. Eine umfassendere Dokumentation über den gesamten Prozess der jeweiligen Anlageentscheidung sollte zukünftig sorgfältig erstellt und Prozessstandards – die sowohl das Vier-Augen-Prinzip, Vertretungsregelungen als auch die Einbindung der Fachbereichsleitung berücksichtigen – etabliert werden.
2. Künftige Vorlagen an die Verwaltungsspitze in Bezug auf Geldanlagen der Stadt sollten zukünftig zur Freigabe im Vorfeld der Anlageentscheidung und unter Einbeziehung der folgenden Angaben erfolgen:
 - Betrag
 - Laufzeit
 - Anlagegeber
 - Ratings
 - Überblick über Gesamtengagement (mit Fälligkeit jeder Anlage)
 - Datum
 - Getroffene Risiko-/Nutzenabschätzung
3. In regelmäßigen Abständen sollte bei allen Anlagen eine übersichtshafte Prüfung des Risikos erfolgen (Aktualisierung der Marktsituation, des Ratings) und ebenfalls dokumentiert sowie berichtet werden.
4. Eine Arbeitsgruppe beschäftigt sich parallel zur Arbeit des Akteneinsichtsausschusses mit der Neuerstellung der Kapitalanlagerichtlinie. Analog der dort angestellten Überlegungen, sollte der Grundsatz „Sicherheit vor Ertrag“ gerade bei kurz- und mittelfristigen Anlagen für das zukünftige Anlagemanagement der Stadt Eschborn festgeschrieben werden, um das kurzfristige Ausfallrisiko, das wie im vorliegenden Falle von betrügerischem Vorgehen grundsätzlich besteht, strikt zu minimieren.
5. Zudem empfiehlt sich eine Definition des Prozessschrittes „Abstimmung“ im Rahmen der Umformulierung der Kapitalanlagerichtlinie sowie eine praktische Konkretisierung im Wege der internen Prozessstandards wie bspw. einer entsprechenden Dienstanweisung.
6. Der Magistrat sollte unter Einbeziehung geeigneter juristischer Expertise eine Beraterhaftung (Rödl & Partner) prüfen.

Der Ausschuss hat den Bericht am 05.05.2022 einstimmig beschlossen.