

# DER MAGISTRAT

Frankfurt am Main, 23.09.2011

Dezernat: III Finanzen,  
Beteiligungen, Region  
Frankfurt RheinMain  
und Kirchen

**Eingang Amt 01: 26.09.2011, 11.40 Uhr**

## Bericht des Magistrats an die Stadtverordnetenversammlung

# B 410

H - StK Uwe Becker

Betreff

Versteckte Aktienfonds, wie viele noch?

Vorgang

a) Beschluss der Stadtverordnetenversammlung	vom 25.08.2011	§ 500
b) Antrag der	vom	NR
c) Etat-Antrag der	vom	E
d) Anregung des Ortsbeirats	vom	OA
e) Etat-Anregung des Ortsbeirats	vom	EA
f) Anregung der KAV	vom	K
g) Anfrage der DIE LINKE. - Fraktion	vom 19.08.2011	A 27
h) Initiative des Ortsbeirats	vom	OI
i) Beschluss des Ortsbeirats	vom	§
j) letzter Bericht des Magistrats	vom	B

Vertraulich:  ja  nein

Anlage(n):

Begründung der Vertraulichkeit:

- Der oben bezeichnete Beschluss lautet:  
 Die oben bezeichnete Anfrage lautet:  
 Die oben bezeichnete Initiative lautet:

Wieder wurde ein Aktienfonds entdeckt, der zunächst so nicht offen ausgewiesen war. Entgegen früheren Aussagen wurden seitens der Stadt Frankfurt im Jahr 2000 weitere Gelder in einen weiteren Aktienfonds investiert. Zunächst ging es um 100 Millionen Euro aus der städt. Kasse, beim zweiten entdeckten Aktienfonds handelt es sich um Gelder aus den verwalteten Mitteln der Zusatzversorgungskasse (ZVK) Frankfurt. Also um Gelder, die für die Altersversorgung der städt. Angestellten verwaltet werden.

Bis zum Stichtag 31. Dezember 2009 sind bereits erhebliche Verluste aufgelaufen, aber angesichts der dramatischen Lage an den Finanzmärkten muss mit einer weiteren Wertminderung gerechnet werden.

Der jetzt entdeckte Spezialfonds wird im Schlussbericht für die ZVK Frankfurt, der für die 149. Vergleichende Prüfung „Finanzmanagement“ im Auftrag des Hessischen Rechnungshofs im Mai 2011 veröffentlicht wurde, erwähnt. Der Bericht geht nicht nur auf den Fonds ein, sondern beanstandet weitere Punkte. Zu den wesentlichen Beanstandungen gehört, dass zwischen den Jahren 2003 und 2008 keine Kassenprüfung der ZVK stattgefunden hat. Außerdem macht der Bericht auf die ungenügende Risikostreuung bei der Verwaltung der Finanzanlagen der ZVK aufmerksam.

Aus dieser Situation heraus ergeben sich einige Fragen, die für die Stadtverordnetenversammlung und die Frankfurter Öffentlichkeit von Bedeutung sind. Schließlich handelt es sich bei der ZVK um eine Einrichtung, die zur betrieblichen Altersversorgung tausender ArbeitnehmerInnen dient.

Darüber hinaus ist es an der Zeit, dass der Magistrat die Karten offen legt und über alle Risiken, die von Anlagen in Finanzprodukten ausgehen, die Öffentlichkeit in Kenntnis setzt.

Der Magistrat wird gebeten, folgende Fragen zu beantworten:

1. Wie viel Millionen DM wurden im Mai 2000 in den Spezialfonds der ZVK angelegt?
2. Welche Rendite hat der o. g. Fonds zum Stichtag 31.12.2010 erzielt?
3. Welche Rendite hätte zum Stichtag 31.12.2010 erzielt werden können, wenn das Geld in risikolose Festzinspapiere angelegt worden wäre?
4. Wer hat seinerzeit die Entscheidung für die Einrichtung des Spezialfonds getroffen?
  - a. Welche Überlegungen lagen dieser Entscheidung zugrunde?
  - b. Wurde die Idee, in Spezialfonds zu investieren, in der Kämmerei entwickelt?
  - c. Wurde die Idee, in Spezialfonds zu investieren, durch ein Finanzinstitut an die Kämmerei herangetragen?
  - d. Falls ja, um welches Finanzinstitut handelt es sich?
5. Welches Finanzinstitut wurde mit der Errichtung des Fonds beauftragt?
  - a. Wurden Ausgabeaufschläge, Gebühren, Verwaltungsgebühren und andere Entgelte an das Institut gezahlt?
  - b. Wenn ja, in welcher Höhe?
6. Wie war der Fonds zur Auflegung strukturiert?
7. Wurde der Fonds seit Auflegung umstrukturiert?
8. Wenn ja, wann wurde der Fonds umstrukturiert?
9. Wenn ja, warum wurde der Fonds umstrukturiert?
10. Erwägt die Kämmerei den Fonds aufzulösen?
11. Wenn ja, wann?

12. Gibt es weitere Spezialfonds oder ähnliche Finanzkonstrukte, die im Besitz der Stadt Frankfurt oder städtischer und stadtnaher Gesellschaften, Stiftungen und Vereine sind?
  13. Wenn ja, um welche Anlagen handelt es sich?
  14. Wann wurden sie aufgelegt?
  15. Wie viel wurde investiert?
  16. Welche Gewinne/Verluste haben sie bisher erzielt?
  17. Warum wurde zwischen den Jahren 2003 und 2008 keine Kassenprüfung bei der ZVK vorgenommen?
  18. Wer hat entschieden, dass die Prüfungen ausgesetzt wurden?
  19. Wurde inzwischen eine Anlagerichtlinie für die ZVK vorbereitet?
    - a. Welches sind die wesentlichen Elemente dieser Richtlinie?
    - b. Wer überwacht die Einhaltung der Anlagenrichtlinien?
  20. Welche Empfehlungen aus dem Schlussbericht für die Zusatzversorgungskasse wurden umgesetzt und finden Anwendung?
  21. Welche Empfehlungen wurden bisher nicht umgesetzt?
  22. Warum wurden diese nicht umgesetzt?
- Zwischenbericht:**
- Bericht:**

### **Vorbemerkungen:**

Zunächst sei angemerkt, dass in den aus Mitteln der Stadt Frankfurt am Main aufgelegten Fonds im Jahr 2000 100 Mio. **DM** (nicht 100 Mio. Euro) investiert wurden. Dieser valutierte per 31.08.2011 mit 38,9 Mio. €.

Der Beantwortung der vorstehenden Fragen zu dem für die Zusatzversorgungskasse (ZVK) ebenfalls im Jahr 2000 aufgelegten Fonds sind folgende Anmerkungen vorzuschicken:

Die zusätzliche Alters- und Hinterbliebenenversorgung des öffentlichen Dienstes ist tarifvertraglich als Punktemodell ausgestaltet. Die nach dem Altersvorsorgetarifvertrag im Leistungsfall zu zahlende Betriebsrente ergibt sich aus den während der Pflichtversicherung erworbenen Versorgungspunkten unabhängig vom Kassenvermögen.

Auf Anregung des Hessischen Rechnungshofs im Rahmen der 24. Vergleichenden Prüfung „Hessische Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen“ (Bericht vom Dezember 1996) erfolgte eine Neuausrichtung in der Anlagepolitik für das Vermögen der Zusatzversorgungskasse im Sinne einer breiteren Streuung auf weitere Vermögenskategorien. Vor diesem Hintergrund wurde im Mai 2000 der Wertpapier-Spezialfonds der ZVK aufgelegt.

Für die Zusatzversorgungskasse als rechtlich unselbständige Versorgungseinrichtung der Stadt gelten die gleichen rechtlichen Vorgaben zur Vermögensanlage wie für Versicherungsunternehmen (§ 54 Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) sowie die zugehörige Anlageverordnung (AnIV)). Dies wurde so auch seitens der Aufsichtsbehörde ausdrücklich bestätigt. Somit ist auch eine Vermögensanlage in Aktien und Spezialfonds zulässig.

Über den Spezialfonds der ZVK ist regelmäßig in den Schlussberichten des Revisionsamtes über die Prüfung der Jahresrechnungen (dort erstmals bereits im Schlussbericht zur Jahresrechnung 1999 erwähnt) – und nicht erst im Jahr 2011 in der Vergleichenden Prüfung „Finanzmanagement“ des Hessischen Rechnungshofes berichtet worden.

### **Zu den Fragen 1. – 3.:**

Im Mai 2000 wurden 99.999.827,65 DM in diesen Spezialfonds angelegt; das entspricht 51.129.100,-- €.

Diese Vermögensanlage – über die die Aufsichtsbehörde im Vorfeld nachrichtlich informiert wurde - beruht auf einem Beschluss des Kassenausschusses der ZVK. Gemäß § 6 der ZVK-Satzung obliegen diesem Gremium die Entscheidungen über die Vermögensanlage.

In den Jahren 2001 – 2008 erhielt die ZVK aus dem Fonds Ausschüttungen in Höhe von insgesamt rd. 19,0 Mio. €, die in diesen Jahren jeweils ergebniswirksam vereinnahmt wurden. Aus diesen Erträgen wurden insgesamt rd. 14,8 Mio. € wieder im Fonds angelegt. Seit 2009 werden die Erträge des Fonds thesauriert.

Im Rahmen der Umstellung auf die Doppik und der damit erstmals geltenden Bilanzierungsregelungen, wonach z.B. dauerhafte Wertminderungen auszuweisen sind, erfolgten im Haushaltsjahr 2008 Abschreibungen in Höhe von rd. 12,99 Mio. € für den Zeitraum bis einschließlich 2006 und in Höhe von rd. 15,1 Mio. € für die Jahre 2007 und 2008 als Folge der jeweiligen Finanzkrisen.

Zum 31.12.2008 betrug der Buchwert des Fonds somit rd. 37,9 Mio. €.

Mit dem Jahresabschluss 2010 erfolgte aufgrund von Wertaufholungen eine Zuschreibung auf einen Buchwert von rd. 38,4 Mio. €.

Seit Auflage hat der Fonds per 31.12.2010 eine Durchschnittsrendite von -1,55% p.a. erzielt; hierbei sind die über die Laufzeit erzielten Ausschüttungen und die bis zum Stichtag aufgelaufenen Kursverluste berücksichtigt.

Der Kurswert des Fonds betrug zum 31.12.2010 39,05 Mio. €, der aktuelle Kurswert des Fonds per 31.08.2011 beträgt 37,7 Mio. €.

Da es keinen allgemeingültigen Begriff des risikolosen Zinssatzes gibt, wurde eine näherungsweise Vergleichsrechnung auf Basis laufzeitkongruenter Kapitalmarktzinsen durchgeführt, die jedoch nur einen ungefähren Anhaltspunkt darstellen kann:

Per 31.12.2010 hätte danach eine konservative Anlage in festverzinslichen Wertpapieren bei gleichen Cash-Flows (Ausschüttungen bzw. Wiederanlagen) eine Rendite von durchschnittlich 5,71% p.a. erzielt und somit zum Stichtag einen Gesamtwert von rd. 87,2 Mio. € ausgewiesen.

### **Zu den Fragen 4. und 5.:**

Anlageentscheidungen an den Kapitalmärkten in Erwartung künftiger Kurs- und Renditeentwicklungen beinhalten immer auch Risiken.

Die Entscheidung zur Investition in einen Spezialfonds ist - wie eingangs ausgeführt - im Interesse einer weiteren Streuung des Anlagevermögens, aber auch vor dem Hintergrund der allgemeinen Markteinschätzung zum Anlagezeitpunkt im Mai 2000 zu sehen. Seinerzeit war langfristig betrachtet die Aktienrendite in der Regel höher als die Rendite festverzinslicher Anlagen. Insofern wurde die Entscheidung zur Auflegung eines Spezialfonds durch den Kassenausschuss der ZVK am 03.04.2000 in Abstimmung mit der Stadtkämmerei getroffen. Damit wurde eine Anlageform gewählt, die auch bei anderen Zusatzversorgungseinrichtungen gängig und üblich ist und die gemäß den Anlagevorgaben des VAG gesetzlich zulässig ist. Die dramatisch negative Entwicklung des Aktienmarktes in den Jahren 2001 bis 2003 sowie die Auswirkungen der Finanzkrise aus 2008 bis heute waren und sind globale Ereignisse, die nicht nur den Wert des von der ZVK aufgelegten Fonds bestimmt haben, sondern

grundsätzlich für alle gleichgelagerten Portfolien gelten. Der ZVK-Fonds ist insofern kein Einzelfall.

Die Stadtkämmerei hatte seinerzeit die notwendigen Vorarbeiten wie Markterkundung und Vorauswahl der Finanzinstitute geleistet.

Im Hinblick auf die Vertraulichkeit im Rahmen der Geschäftsbeziehungen kann eine Nennung des Finanzinstituts nicht erfolgen.

Ausgabeaufschläge sind nicht angefallen.

Jährlich fallen Verwaltungsgebühren der Kapitalanlagegesellschaft, Depotgebühren, Depotbankgebühren und Effekturnsatzprovisionen der Depotbank sowie das Entgelt für das Asset Management an.

### **Zu den Fragen 6. – 9.:**

Das Fondsvermögen wurde anfänglich unter Zugrundelegung des Vergleichsindex 70% DJ Euro Stoxx50/ 30% JPM EMU aufgelegt, d.h. Aktieninvestments von 70% (überwiegend aus dem Euro Stoxx 50), Rentenanteil 30%.

Das Fondsprofil wurde in den vergangenen Jahren mehrfach angepasst um auf Marktveränderungen und geänderte Gesetzeslagen zu reagieren.

Gemäß derzeitigem Fondsprofil ist ein Aktienanteil von maximal 70% möglich, mindestens jedoch 20%, wobei eine Unterschreitung dieser Quote nach Abstimmung mit dem Anleger möglich ist. Für die Renten ist ein maximaler Anteil von 80% zulässig. Die tatsächliche Ausnutzung dieser Bandbreiten obliegt der diskretionären Entscheidung des Fondsmanagements.

Aktuell beträgt die Aktienquote des Fonds rd. 25 %, entsprechend der Anteil von Rentenwerten und Sonstigem rd. 75%.

Wie auch der Hessische Rechnungshof feststellt, bestanden für den Fonds „verbindliche Anlagerichtlinien, in denen die zulässigen Anlagen, (...), Wertgrenzen und geforderte Mindeststratigings vorgegeben waren. Damit wurden die Risiken, die eingegangen werden durften, fondsbezogen eingegrenzt.

### **Zu den Fragen 10. und 11.:**

Die Entwicklung des Fonds ist zweifelsohne nicht zufriedenstellend. Daher hat der Kassenausschuss bereits in seiner Sitzung im November letzten Jahres in Abstimmung mit der Kämmerei den Auftrag erteilt, einen externen Berater zu beauftragen, die Anlagestrategie des Fonds sowie die im vorangegangenen Halbjahr getätigten Geschäfte zu prüfen und zu analysieren mit dem Ziel, Vorschläge für eine positive Entwicklung des Fondsvermögens zu erarbeiten. Das entsprechende Ergebnis wird dem Kassenausschuss in seiner nächsten Sitzung vorgestellt und dort diskutiert.

### **Zu den Fragen 12. -16.:**

Im Kernhaushalt der Stadt sowie bei der ZVK sind keine weiteren Spezialfonds oder ähnliche Finanzkonstrukte im Portfolio vorhanden. Der für den Hoheitsbereich der Stadt aufgelegte Spezialfonds umfasst Kassenmittel (94%), Stiftungsvermögen (5%) und Mittel der Versorgungsrücklage (1%).

Für den Bereich der direkten und indirekten Mehrheitsgesellschaften sind lediglich bei der Saalbau Betriebsgesellschaft mbH Geldanlagen im Bereich Investmentfonds vorhanden.

Hier handelt es sich um Geldmarktfonds in Höhe von rund 400.000,- € zur Absicherung von Altersteilzeitansprüchen.

### **Zu den Fragen 17. und 18.:**

Die Jahresrechnung der Zusatzversorgungskasse einschließlich ihrer Vermögensanlagen wird wie vorgeschrieben jährlich durch das Revisionsamt geprüft. Die Stadtverordneten werden mit dem jeweiligen Schlussbericht des Revisionsamtes über das Prüfungsergebnis informiert.

Der Verantwortliche Aktuar, dem die Betreuung und Beratung der ZVK in versicherungsmathematischer Hinsicht obliegt, hat zwischen 2003 und 2008 die jährliche versicherungstechnische Bilanz der ZVK nicht im Jahresturnus erstellt. Dieses Versäumnis wurde zwischenzeitlich – unabhängig von der Vergleichenden Prüfung – bereits nachgeholt. Gleichwohl hatte sich der Aktuar unabhängig davon in den Jahren 2002 bis 2010 umfassend mit der ZVK befasst und vier Gutachten zum finanziellen Status der ZVK und zur Ermittlung des Bedarfs an Umlagen und Sanierungsgeld erstellt (Versicherungsmathematische Gutachten vom 21.05.2002, vom 20.08.2004, vom 20.06.2007 und vom 20.10.2010). Somit waren die entscheidungsrelevanten Informationen jederzeit vorhanden.

### **Zu den Fragen 19. - 22.:**

Bei der Vermögensanlage finden die rechtlichen Vorgaben des § 54 Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) und die dazu ergangene Anlagerichtlinie Anwendung. Dort werden im Einzelnen die zulässigen Vermögensanlagen definiert und begrenzt. Im Weiteren berücksichtigt werden die innerhalb der Arbeitsgemeinschaft kommunale und kirchliche Altersversorgung (AKA) e. V. erarbeiteten Empfehlungen zur Vermögensanlage. Zusätzlich hierzu empfiehlt der Hessische Rechnungshof eine Konkretisierung in Form eigener Anlagerichtlinien.

Bereits im November 2010 wurde im Kassenausschuss der ZVK die Erstellung von Anlagerichtlinien ausführlich diskutiert. Im Kassenausschuss bestand Einvernehmen, die Ergebnisse der Überörtlichen Prüfung und die Empfehlungen des Hessischen Rechnungshofs abzuwarten und diese in die Anlagerichtlinien einfließen zu lassen.

Hinzu kommt, dass die Anlageverordnung zum 01.07.2010 geändert worden war; die zugehörigen Ausführungsbestimmungen sind erst durch ein BaFin-Rundschreiben vom 15.04.2011 (RS 4/2011(VA)) veröffentlicht worden. Auch diese Änderungen sollen bei der Erarbeitung der Anlagerichtlinien Berücksichtigung finden.

Bereits zum 01.01.2011 in Kraft getreten ist eine „Dienstanweisung für Anlagegeschäfte der Zusatzversorgungskasse der Stadt Frankfurt am Main durch die Stadtkämmerei“, die auch Grundsätze der Vermögensanlage definiert und u.a. festlegt, dass die Einhaltung der Regelungen durch das Finanzcontrolling bei der Stadtkämmerei überwacht wird. Zu dem dort niedergelegten Reporting stellt der Hessische Rechnungshof fest, dass damit „eine Vorstufe zu einem ganzheitlichen Risikomanagement“ gegeben ist.

Ferner ist die Erstellung einer Asset-Liability-Studie - wie vom Hessischen Rechnungshof empfohlen – mittelfristig vorgesehen. Im Rahmen einer solchen Studie werden die Aktiv- und die Passivseite der Bilanz untersucht und eine Verbindung zwischen Anlagestrategie und Verpflichtungsseite hergestellt.

Im Übrigen wird dem Landesrechnungshof bis zum 21.12.2011 über die beabsichtigte Umsetzung der Empfehlungen berichtet.

gez.:Roth  
begl.:Euler