Kommunen in Schieflage:

Turbulenzen durch Cross Border Leasing

Irene GRONEGGER

Kommunen, die sich auf Cross Border Leasing einließen, erleben seit der Finanzkrise zusätzliche Schwierigkeiten.

Akute Probleme

Die Krise der Finanzmärkte bringt akute Probleme für laufende Verträge mit sich, die ja weiter bestehen, obwohl die Steuervorteile in den USA wegfallen.

Um die Jahrtausendwende galt Cross Border Leasing (CBL) noch als komfortabler Ausweg für finanziell angeschlagene Kommunen und Zweckverbände: Sie konnten einen Teil ihrer Infrastruktur langfristig an US-Investoren übertragen und anschließend wieder zurück leasen. Unter Vertrag genommen wurden vor allem Wasserwerke, Abwassernetze, Klärwerke, Müllverbrennungsanlagen, Kraftwerke, U-Bahnen, Schienennetze und auch öffentliche Gebäude.
Im besonders rührigen Leipzig umfasste Cross Border Leasing die gesamte Trinkwasserversorgung der Kommune und des Umlands, das Volumen beträgt mehr als 1 Mrd. Dollar. Verleast wurden zwischen 1997 und 2003 außerdem das Straßenbahnschienennetz und die Oberleitungen, das Kongresszentrum und die Messehalle, mehrere Kläranlagen und das städtische Klinikum St. Georg. Der transatlantische Steuertrick schaffte es sogar in eine Krankenhausserie der ARD – die finanziell gebeutelte „Sachsenklinik“ aus der MDR-Serie „In aller Freundschaft“ wurde durch einen Deal mit Amerika gerettet, und alles schien wieder gut.

Steuerschlupfloch in den USA

Durch derartige Scheingeschäfte konnte der Investor einen Steuervorteil in den USA erzielen. Zu Beginn der Laufzeit gab er einen kleinen Teil des erwarteten Profits an den deutschen Vertragspartner weiter – dieser so genannte „Barwertvorteil“ war für manche Stadt eine willkommene Finanzspritze. Solchen Kommunen, die keinen ausgeglichenen Haushalt vorweisen konnten, legte das Land Nordrhein-Westfalen im Rahmen seiner Finanzaufsicht sogar nahe, derartige Geschäfte zu prüfen, und manche ließen sich tatsächlich darauf ein. Dortmund verkaufte die Westfalenhalle, die Emschergenossenschaft eine Großkläranlage. Bochum nahm im Jahr

2003 über 20 Mio. Euro ein, als sie ihr Kanalisationsnetz unter Vertrag nahm, die Stadt Recklinghausen immerhin 4,8 Mio. Euro. Wuppertal erzielte jeweils eine Summe von rund 20 Mio. für die Kanalisation und das Müllheizkraftwerk – ein Ziel war, so das Presseamt der Stadt, die Gebührenerhöhungen in einem moderaten Rahmen zu halten. In manchen Kommunen versuchten Bürger, eine den CBL-Einnahmen entsprechende Gebührenminderung vor Gericht einzuklagen.
Auch in Baden-Württemberg gab es umfangreiche Transaktionen: Die Landeswasserversorgung Baden-Württemberg und die Bodensee-Wasserversorgung verleasten ihre Wasserwerke und ihr gesamtes Leitungsnetz. Weitere Beispiele aus der kommunalen Wasserwirtschaft sind das Klärwerk in Hamburg, das Trink- und Abwassernetz in Schwerin, die Düsseldorfer und die Kölner Kanalisation. Eingefädelt wurden CBL-Geschäfte durch Vermittler, die für große Banken oder Finanzagenturen tätig waren. Auch mehrere Landesbanken und deren amerikanische Tochtergesellschaften sind in die Geschäfte involviert.

Aus für Cross Border Leasing

Die US-Steuerbehörden waren naturgemäß gegen die CBL-Transaktionen, denn die Abschreibungen der in Europa zum Schein erworbenen Infrastruktur bedeuteten ja für die USA einen entsprechenden Steuerausfall. Schließlich schloss der amerikanische Gesetzgeber dieses Steuerschlupfloch im Jahr 2004, danach waren keine neuen Transaktionen mehr möglich. Im Herbst 2008 forderte die Steuerbehörde die Investoren dazu auf, CBL-Verträge mit kommunalen Unternehmen vorzeitig zu beenden. Steuervorteile können für 2008 nicht mehr beansprucht werden, und für das Jahr 2007 nur noch zu 20 %. Dass kein Anrecht auf den Steuervorteil besteht, ist mittlerweile durch erste Gerichtsurteile bestätigt. Deshalb sind die Investoren auch selbst daran interessiert, ihre Verträge mit den Kommunen aufzulösen, und einige von ihnen unterbreiten entsprechende Angebote.
Auch in Deutschland gab es einige Bestrebungen, den CBL-Geschäften Grenzen zu setzen: Die Landesregierungen von Niedersachsen und Schleswig-Holstein rieten von Cross Border Leasing ab. Und in Bayern wurde im Jahr 2004 die Gemeindeordnung um einen Absatz ergänzt, das ein Gebot der Minimierung finanzieller Risiken fordert, und zwar besonders im Hinblick auf Cross Border Leasing. Zu diesem Zeitpunkt waren aber schon einige Verträge unter Dach und Fach, unter anderem in Günther Becksteins Heimatstadt Nürnberg.

Finanzkrise trifft die Kommunen

Die Krise der Finanzmärkte bringt akute Probleme für laufende Verträge mit sich, die ja weiter bestehen, obwohl die Steuervorteile in den USA wegfallen. Neben den Kommunen und Investoren sowie den Vermittlern sind noch weitere Akteure in die Geschäfte involviert: Depotbanken mit dem Eigenkapital des Investors, dann Darlehensbanken, die den Investoren Kredite geben, und Versicherungen, die für diese Raten bürgen. An dieser Stelle sorgte die Finanzkrise auch für Turbulenzen im Cross Border Leasing, vor allem durch die Herabstufung der Bonität des US-Versicherungsriesen American International Group (AIG) im Herbst 2008, der nicht ausreichend Rückstellungen gebildet hatte. In solchen Fällen müssen betroffene Kommunen zusätzliche Sicherheiten stellen – entweder eine andere Bank oder Versicherung mit besserem Rating in das Geschäft einbringen oder selbst Geld nachschießen. So werden schließlich nach dem Staatshaushalt der USA auch öffentliche Budgets in Deutschland durch die CBL-Geschäfte belastet.
Da sich ja vor allem finanzschwache Gemeinden auf Cross Border Leasing eingelassen hatten, wiegen unerwartete Zusatzkosten umso schwerer. Einige Kommunen haben sich deshalb an die staatliche Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) gewandt, die nun die Anfragen prüft, weitere Auskünfte gibt die KfW nicht. Wie viele Kommunen sind in Deutschland insgesamt betroffen? Auch der Deutsche Städtetag gibt sich bedeckt nennt weder allgemeine Zahlen noch involvierte Kommunen. Der Anwalt Julian Roberts von der Kanzlei Rössner und der Kölner Publizist Werner Rügemer gehen von rund 150 CBL-Verträgen aus und schätzen das gesamte Vertragsvolumen auf rund 80 Mrd. Euro.

Ausstiegsszenarien

Die Probleme einzelner Kommunen gelangen durchaus an die Öffentlichkeit, schließlich muss nun mancher Stadtrat über Konsequenzen der Cross-Border-Deals entscheiden. Ein Beschluss des Wuppertaler Rates entschied sich für die Möglichkeit, den Vertrag mit dem Investor abzulösen, der die Kläranlage zum Gegenstand hatte: Wuppertal bezahlt dafür 70,2 Mio. Euro an Investor Wachovia und erhält im Gegenzug die Rechte am Depot von AIG. Dieses enthält nach Auskunft der Pressestelle der Stadt ein Volumen von 52 Mio. Dollar, die mit 5,6 % verzinst werden. Für das ebenfalls unter CBL-Vertrag genommene Müllheizkraftwerk wird vorerst ein anderer Weg eingeschlagen – hier konnten die KfW und die NRW-Bank als neue Bürgen gewonnen werden. Parallel wird aber auch über einen Ausstieg aus dem Cross Border Leasing verhandelt.

Ende März dieses Jahres unterschrieben auch Bochum und Recklinghausen Verträge zum Ausstieg aus dem Deal mit dem nordamerikanischen Investor. Der Recklinghausener Kämmerer erläuterte der Presse, dass der Barwertvorteil durch die Rückabwicklung der Verträge und Anwalts- und Beraterkosten wieder aufgezehrt worden sei. Ebenfalls Ende März beendeten die beiden Zweckverbände Bodensee-Wasserversorgung (BWV) und Landeswasserversorgung (LW) die CBL-Transaktionen. Die Kosten für die vorzeitige Beendigung übersteigen die Erträge um zusammen über 13 Mio. Euro. Nun steigen die Wasserpreise um 6 %, um diese Lücke zu schließen. BWV und LW weisen darauf hin, dass die Erträge versteuert worden waren, so habe immerhin der deutsche Fiskus davon profititert. Diese Besteuerung ist allerdings nicht die Regel im Cross Border Leasing.

Die Kölner Stadtentwässerungsbetriebe ziehen beim Ausstieg aus dem CBL-Geschäft eine positive Bilanz, der Vorstand nennt einen Gesamtvorteil von rund 55 Millionen Euro. Allerdings hatten die Verträge bisher verhindert, dass Grundstücke über verleasten Kanälen verkauft oder zur Bebauung freigegeben werden konnten.

Risiken durch CBL-Verträge

Dem schnellen Barwertvorteil, der meist nur etwa 4 % der gesamten Vertragssumme betrug, stehen schwer einschätzbare Risiken gegenüber. Details des Cross Border Leasing sind in bis zu tausend Seiten dicken Verträgen in englischer Sprache geregelt, die nur in Teilen übersetzt sind. So verwundert es nicht, dass die deutschen Vertragspartner nicht sämtliche Details der Verträge und alle daraus resultierenden Verpflichtungen und Haftungsfragen überblicken konnten. Der interessierten Öffentlichkeit blieben nähere Einblicke verwehrt, weil die CBL-Verträge Geheimhaltungsklauseln enthalten. Auch Stadträte erhielten nur kurze Zusammenfassungen des Vertragswerks, einige Anträge auf Einsicht in die vollständigen Unterlagen wurden abgelehnt. Bei Laufzeiten von dreißig Jahren und mehr sind die Konsequenzen generell nur schwer abzusehen, denn wer weiß schon sicher, ob die unter Vertrag genommene Infrastruktur in 30 Jahren überhaupt noch notwendig und in Betrieb sein wird.

Die Bankgeschäfte laufen weiter

Mit der Auflösung des Vertrags mit dem Investor ist nicht das gesamte Vertragswerk hinfällig, denn etliche Verpflichtungen gegenüber Banken können durchaus weiter bestehen, bis die Vertragslaufzeit überstanden ist. Auch die Interbankengeschäfte bestehen weiter: Werner Rügemer weist darauf hin, dass die Darlehensbanken, die dem Investor Kredite gaben, in der Regel zur gleichen Bankengruppe gehören wie die Schuldübernahmebanken, denen der Kaufpreis für die Objekte übereignet wurde. Die beteiligten Banken konnten durch die CBL-Geschäfte ihren Kreditrahmen erweitern und Zinsen erwirtschaften, während die kommunalen Vertragspartner mit ihrer Infrastruktur die Sicherheiten stellen.

Bei der Bodensee-Wasserversorgung und der Landeswasserversorgung bleibt nach dem Teilausstieg ein Darlehensvertrag zwischen der Landesbank Baden-Württemberg (LBBW) und der Bayerischen Landesbank bestehen. Darlehensgeber ist hierbei die LBBW, Zins und Tilgung trägt die Bayern LB, und die Wasserversorger garantieren weiterhin die Rückzahlung. Eine mögliche Fusion der beiden Landesbanken käme ihnen in diesem

Zusammenhang nur recht, dann entfiele diese Garantie möglicherweise.

Gegen Privatisierung der Daseinsvorsorge

In manchen Kommunen verhinderten Bürgerproteste von vornherein, dass CBL-Verträge abgeschlossen wurden. Akteure waren meist oppositionelle Ratsparteien und regionale Bürgerinitiativen. Im fränkischen Kulmbach fand der erste Bürgerentscheid gegen Cross Border Leasing statt und war erfolgreich. Als Nebeneffekt gab auch die Stadt Fürth ihr CBL-Vorhaben auf. Bei der Münchner Stadtentwässerung engagierten sich einige Personalräte gegen Cross Border Leasing. Auch einige größere Organisationen wie Attac, der Bund für Umwelt und Naturschutz und der Deutsche Gewerkschaftsbund sprachen sich gegen CBL-Transaktionen aus. Sie spüren derzeit Rückenwind für ihre politische Forderung, dass Einrichtungen der Daseinsvorsorge in den Händen der Gemeinden und kommunaler Körperschaften bleiben sollten.

Im Februar 2008 setzte ausgerechnet in Leipzig die Initiative „Stoppt den Ausverkauf unserer Stadt“ einen Bürgerentscheid durch: 87 % stimmten dafür, das „die kommunalen Unternehmen und Betriebe der Stadt Leipzig, die der Daseinsvorsorge dienen, weiterhin zu 100 % in kommunalem Eigentum verbleiben“.

Auszug aus einem Artikel der
HUSS-MEDIEN GmbH
Redaktion wasserwirtschaft wassertechnik
Das Praxismagazin für Entscheidungen im Trinkwasser- und Abwassermanagement