

30.09.2008 / Thema / Seite 10

Zittern und Schachern hinter den Kulissen

Cross Border Leasing: Die Finanzkrise bringt Städten und Staatsunternehmen noch mehr Risiken. Offenlegung problematischer Klauseln wird als Vertragsverletzung geahndet

Werner Rügemeier

In der öffentlichen Märchenversion ist Cross Border Leasing (CBL) folgendes: Städte verkaufen für mindestens 30 Jahre ihre wertvolle Infrastruktur wie Kanalisationen, Schienennetze, Wasserwerke, Müllverbrennungsanlagen, Messehallen, Straßenbahnen u. ä. an US-amerikanische Investoren und mieten die Anlagen zurück. Die Investoren erhalten in den USA für diese staatlich geförderte Auslandsinvestition 30 Jahre lang einen Steuervorteil. Die Städte bekommen dafür am ersten Tag eine bare Einmalzahlung (»Barwertvorteil«) in Höhe von vier bis fünf Prozent des Kaufpreises; mit diesem einfachen Trick können sie auf schwerelose Art ihre Verschuldung mindern.

In Wirklichkeit handelt es sich bei CBL um ein typisches Produkt der neoliberal entfesselten Finanzakteure, nämlich um eine hochkomplizierte »strukturierte Finanzierung« mit verborgenen Mittätern und unkalkulierbaren Risiken. Den Mitgliedern der Parlamente und Stadträte wurde aber nur die Märchenversion präsentiert. Die 1 000-Seiten-Vertragswerke, die es nur in englischer Sprache gibt, enthalten strafbewehrte Geheimhaltungsklauseln. Nur Oberbürgermeister und Kämmerer durften reinsehen, verstanden aber kaum etwas und waren abhängig von der Interpretation, die ihnen die Nadelstreifenanwälte großer US-Kanzleien gaben. Vielfach unterliegen sogar die Namen der Investoren der absoluten Geheimhaltung. Von 1994 bis 2004 schlossen in Westeuropa etwa 700 Kommunen und staatliche Unternehmen solche Verträge, in Deutschland sind es etwa 200.

Rolle der Banken

Gegenwärtig verhandeln in Deutschland zahlreiche Kommunen wie Wuppertal, Recklinghausen, Gelsenkirchen und Bochum und kommunale Zusammenschlüsse wie die Bodensee- und die Landeswasserversorgung Baden-Württemberg über den Wechsel beteiligter Banken. Banken spielen nämlich bei dem Geschäft hinter den Kulissen die entscheidende Rolle. Darüber wurde öffentlich nicht informiert. Der von den Investoren gezahlte Kaufpreis - er lag zwischen 80 Millionen und zwei Milliarden Euro, je nach Wert der Anlage - wurde nämlich gar nicht an die Städte ausbezahlt, die erhielten als kleine Mitmachprämie lediglich den »Barwertvorteil«. Für 95 Prozent des Kaufpreises waren die Städte nur eine Durchlaufstation. 80 Prozent gingen an zwei Schuldübernahmebanken, die daraus namens der Städte 30 Jahre lang, also bis etwa 2030 oder 2034, die Leasingraten bezahlen sollen. 15 Prozent gingen an eine Depotbank, die damit während derselben Laufzeit für die Städte den Rückkaufpreis an den Investor erwirtschaften soll. Die Verträge besagen aber, daß die Treuhänderbanken diese Beträge als unwiderrufliches Eigentum erhalten. Wenn sie pleite gehen, bleiben die Städte letztlich zahlungspflichtig.

Weil darin natürlich ein Risiko steckt, enthalten die Verträge weitsichtig folgende Regelung: Wenn die in den USA lizenzierten drei großen Ratingagenturen Standard&Poors, Moody's oder Fitch die Investoren herabstufen, müssen die Städte umschulden und eine neue Bank suchen. Zu den einschlägigen Banken gehören vor allem europäische Banken wie vor allem die United Bank of Switzerland (UBS), Barclays, Dexia und deutsche Landesbanken, darunter am häufigsten die SachsenLB, die WestLB und die BayernLB, ebenso die bundeseigene Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), die in Mannheim, Bonn, Nürnberg und Düsseldorf den Treuhänder spielt. Mit diesen Banken wird teilweise schon seit vielen Monaten über einen Wechsel verhandelt. Dem muß

allerdings auch immer der Investor zustimmen.

Ein solcher Wechsel ist wegen der langen Laufzeiten, großen Summen und vielen Beteiligten eine komplizierte und aufwendige Prozedur. Deshalb ziehen die Städte wieder die meist US-amerikanischen Anwaltskanzleien bei, die schon die Verträge ausgehandelt haben. Die Rechtsgutachten kosten ein gewisses Honorar, ein Bankwechsel kostet leicht eine Million Euro. Die Städte wurden aber auch verpflichtet, sich gegen Risiken zu versichern. Kürzlich ging der häufigste Versicherer von CBL-Verträgen, die American International Group (AIG), pleite bzw. wurde von der US-Regierung provisorisch gerettet. Deshalb wurde auch das Rating von AIG auf einen niedrigeren Wert (A-) herabgestuft. Also muß auch die Versicherungspolice neu verhandelt oder es muß mit einem anderen Versicherer eine neue Versicherung abgeschlossen werden: Das kostet wieder. Dabei ist die Krise noch nicht zu Ende, und die Verträge laufen noch gut 20 Jahre.

Geheimhaltungspflicht

Dann werden noch zusätzliche »Sicherheiten« verlangt, die von den Städten in bestimmten Krisensituationen zu stellen sind. Eine Formulierung im Geschäftsbericht 2004 der Leipziger Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH (LVV), die das Leipziger Trinkwassersystem verkauft hat, gibt einen gewissen Eindruck: »Entsprechend den vertraglichen Vereinbarungen zu der 2003 abgeschlossenen Cross-Border-Leasing-Transaktion hat die KWL (Kommunale Wasserwerke Leipzig) für bestimmte Grundstücke beschränkt persönliche Dienstbarkeiten zugunsten des Trusts (= die vom Investor Security Pacific Leasing Corporation eingerichtete Briefkastenfirma - WR) im Grundbuch eintragen lassen. Darüber hinaus übernimmt die Stadt Leipzig bestimmte Freistellungsverpflichtungen für Ansprüche gegen andere Transaktionsteilnehmer. Zu diesen Freistellungsverpflichtungen zählen Schadenersatzansprüche Dritter gegen den Trust im Zusammenhang mit dem Betrieb der Anlagen sowie steuerliche Risiken.« Aus Köln, das seine Messehallen verkauft hat, wurde dazu folgendes bekannt: Weil das Rating von Standard&Poors für das Land Nordrhein-Westfalen als Gewährsträger der Stadt Köln sank, mußte die KölnMesse GmbH dem Investor, der US-Versicherung John Hancock, eine zusätzliche Sicherheit bieten: Ins Grundbuch wurde ein Messe-Betriebsrecht zugunsten des Investors eingetragen, die Stadt mußte die Grundbucheintragung bezahlen. Für den Konfliktfall behält der Investor es sich also vor, selbst die Betriebsführung der Messe zu übernehmen. Eine ähnliche Dienstbarkeit mußte auch die Messegesellschaft Berlin bieten.

In einer zwischen den vier genannten Ruhrgebietsstädten abgestimmten Erklärung heißt es, daß sie sich an die absolute Verschwiegenheitspflicht gebunden fühlen. Diese bezieht sich sogar auf die Namen der beteiligten Investoren und Banken. Gebe man der Öffentlichkeit Genaueres bekannt, mache man sich schadenersatzpflichtig und schwäche die eigene Verhandlungsposition. Allerdings wurde aus Österreich dazu einiges bekannt: Die Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB) haben in elf Verträgen zwischen 1995 und 2002 Schienenanlagen, Bahnhöfe und »Rollmaterial« (Loks, Güter- und Personenwaggons) an US-Investoren verkauft. Die ÖBB mußten für die Mitte 2008 eingetretene Krisensituation »82,8 bis 108,3 Millionen Euro« an zusätzlichen Sicherheiten aufbringen.

Die »strukturierte Finanzierung« CBL ist häufig noch wesentlich komplexer. Auf der Basis der CBL-Leasingraten haben die ÖBB von der Deutschen Bank für 612,9 Millionen Euro »Collateralized Debt Obligations« (CDO) gekauft. Das sind Derivate, die einen zusätzlichen Gewinn bringen sollten. Sie bringen allerdings in der Finanzkrise jetzt Verluste. Die eilig mit einem teuren Gutachten beauftragten Wirtschaftsprüfer von Deloitte & Touche empfehlen nun - wer hätte es gedacht - den ÖBB, aus den CDO auszusteigen. Das bringe zwar einen Verlust, aber ein späterer Ausstieg könne noch verlustreicher sein.

Steuervorteile aufgehoben

2004 beschloß der US-Gesetzgeber, daß neue CBL-Verträge keine steuerlichen Vorteile mehr bekommen. Dieser Beschluß kam aus zwei Gründen zustande: Zum einen wurde die lange Zeit praktizierte Geheimhaltung unfreiwillig durchlöchert. Einzelheiten der Verträge wurden bekannt. Zudem bildeten sich in Deutschland und Österreich Bürgerinitiativen, bei Bürgerentscheiden wie in Kulmbach (Bayern) und Bergisch Gladbach (Nordrhein-Westfalen) machten überwältigende Mehrheiten der Bürger die entsprechenden Ratsbeschlüsse

unwirksam. In zahlreichen Städten wie Frankfurt am Main und Köln zogen die Stadtväter und -mütter schon aufgrund angekündigter Bürgerentscheide ihre Pläne angstvoll zurück. Zum anderen brauchte die US-Regierung wegen des Irak-Krieges Geld und stopfte das Steuerloch. Der Stopp 2004 bedeutet allerdings nicht, wie vielfach in der Öffentlichkeit geglaubt, daß damit CBL überhaupt aus der Welt ist. Es gibt seit 2004 lediglich keine neuen Verträge mehr, aber die bis dahin abgeschlossenen laufen weiter, die letzten bis etwa 2034. So hatten die Befürworter zumindest gedacht.

Der US-Kongreßbeschuß von 2004 hat den steuerrechtlichen Hintergrund, daß es sich bei CBL um Scheingeschäfte »ohne ökonomische Substanz« handelt - der einzige Zweck ist ja die Steuerabschreibung. Diese steuerbegünstigte Auslands-»Investition« ist aber gar keine Realinvestition. Sie führt als typisches »strukturiertes Finanzprodukt« zu keinem einzigen neuen Arbeitsplatz, zu keiner einzigen neuen Dienstleistung. Kein Zentimeter Kanalrohr wird neu verlegt oder repariert. Deshalb überprüfen die US-Finanzämter auf der Grundlage des Kongreßbeschlusses die Verträge seit 2004 neu und lehnen inzwischen die Gewährung der Steuervorteile in vielen Fällen zumindest teilweise ab. Dagegen gingen betroffene Investoren vor Gericht. In einigen Fällen hat das zuständige Gericht in New York - die US-Metropole ist in allen Verträgen als Gerichtsort vereinbart - das Urteil gesprochen: Die Investoren seien nicht wirkliche Eigentümer, sie könnten deshalb keine Steuerabschreibungen auf ihre »Investitionen« und auf die Zinsen für die Darlehen bekommen, die sie für den Kauf aufgenommen haben. Die Steuerbehörden bieten deshalb einen Vergleich an: Die Steuervorteile werden noch im laufenden Jahr gewährt, zumindest teilweise, wenn die Verträge dann aber definitiv beendet werden.

Städte gründen Notgemeinschaft

Nun haben die Investoren die Möglichkeit, den Vergleich anzunehmen oder gegen die Urteile in die nächste Instanz zu gehen. Das ist in vielen Fällen noch nicht entschieden. Der bequemste und lukrativste Exit für die Investoren wäre aber folgender: Wenn sie den europäischen Vertragspartnern eine Vertragsverletzung nachweisen können. Das ist nach den Vertragsbedingungen, die den Investoren weit mehr Rechte einräumen als den Städten, eigentlich nicht besonders schwer. Solche Vertragsverletzungen sind z. B. schon gegeben, wenn die oben geschilderten Verhandlungen mit den herabgestuften Banken und Versicherungen nicht rechtzeitig aufgenommen und in der meist 90 Tage währenden Frist nicht zu Ende geführt werden. Oder wenn die jährliche Berichtspflicht der Städte an die Investoren nicht sorgsam genug erfüllt wird. Dann könnten die Investoren auf Kosten der Städte aus dem Vertrag herauskommen: Die Schadenersatzforderung kann leicht einen dreistelligen Millionenbetrag erreichen, so berichten, sorgsam dosiert und ohne Nennung von Namen, die Insider des Beratungsunternehmens Rebel Group Advisory. Sie stehen offensichtlich in engem Kontakt zu betroffenen Investoren.

Die Probleme mit CBL sind allerdings nicht so neu, wie es gegenwärtig erscheint. Anfangs wurde behauptet, die Verträge stünden ja »nur auf dem Papier«. Aber schon von Beginn an sind die Städte in ihrer Verfügungsgewalt eingeschränkt. Bei Kanalisationen z.B. bestehen die Investoren darauf, daß die über den Kanälen liegenden Grundstücke zugänglich bleiben. Köln, Recklinghausen und Stuttgart etwa konnten deshalb Bebauungen nicht so ausführen wie geplant. In Stuttgart mußte eine vom Stadtrat schon beschlossene Neckarbrücke zwischen den Stadtteilen Mühlhausen und Aldingen gestoppt werden. Die Trasse wäre einige Meter über das Gelände des verkauften Klärwerks Stuttgart-Mühlhausen verlaufen, was der Investor aber als schwerwiegenden Eingriff in sein Eigentum betrachtete und nicht zustimmte. Hätte Stuttgart die Brücke trotzdem gebaut, hätte die Stadt ein Mehrfaches der Baukosten als Schadenersatz an den Investor zahlen müssen. Die Brücke mußte verlegt werden und kostet nun wesentlich mehr. Einige öffentliche Verkehrsbetriebe können Züge und Straßenbahnen, die sie wegen geringerem Fahrgastaufkommen nicht mehr brauchen, nun aber nicht wie geplant verkaufen, sondern müssen sie betriebsbereit im Depot halten.

Diese Risiken haben sich schon sehr bald nach Abschluß der Verträge abgezeichnet - zur Überraschung der Kämmerer und Oberbürgermeister, die ihren »renommierten« Beratern so gern die vollmundigen Versprechen über die risikolose Unterschrift glaubten. Deshalb haben bereits im Jahre 2005 im Rahmen des Deutschen Städtetages 25 Städte in aller Stille eine Art Notgemeinschaft mit einem unauffälligen Namen gegründet:

»Arbeitskreis Cross Border Leasing«; die Geschäftsführung liegt bei den Stadtwerken Wuppertal. Da zahlen die Städte jährlich ein paar zehntausend Euro ein, um sich gegenseitig über »Strategien zur Risikovermeidung« auf dem laufenden zu halten. Das reicht in der jetzigen Krise aber nicht mehr aus, und alle müssen nun zusätzliche Berater engagieren.

Rechtsstaatlichkeit untergraben

Die Wirtschaftsprüfer von Deloitte&Touche haben in ihrem ÖBB-Gutachten festgestellt: CBL ist »komplex, hochdifferenziert und mit hohem administrativen Aufwand verbunden«. Die Städte müssen über jede Kleinigkeit an ihren Investor berichten und dessen Zustimmung einholen. Aus Recklinghausen etwa, das die Kanalisation verkauft hatte, wurde 2005 bekannt, daß der Umbau eines Tierheims, die Umbenennung eines Flurstücks, die Umwidmung einer Fabrikzufahrt und die Kaufanfrage für ein städtisches Grundstück dieser Berichtspflicht unterlagen und daß die Stadt zur Sicherheit rechtlichen Rat einholte, der allein für diese kleinen Problemfälle 6800 Euro kostete.

Entgegen der bisherigen medialen Wahrnehmung sind übrigens nicht nur Städte solche Verträge eingegangen, sondern auch staatliche und staatsnahe Unternehmen. Neben den ÖBB haben auch die belgische und die französische Staatsbahn SNCB bzw. SNCF Züge und Ticketsysteme verkauft und zurückgemietet, ebenso die Metro in Paris und Lissabon. Millionen Reisende in Deutschland fahren in ICEs der Deutsche Bahn AG, die einem US-Investor gehören. Die Deutsche Flugsicherung GmbH wurde verkauft, Hard- und Software in den Towers der deutschen Flughäfen gehören einem US-Investor, wie übrigens auch die anderer europäischer Flugüberwachungen wie in Österreich und den Niederlanden. Die Deutsche Post AG hat wie andere europäische Postunternehmen ihre Postverteilzentren und Mobilfunkanlagen in CBL-Verträge eingebracht. Diese privatrechtlichen Unternehmen lassen bisher über ihre Probleme noch weniger öffentlich verlauten als die Städte.

Zur Intransparenz und zur Untergrabung rechtsstaatlicher Standards tragen auch deutsche Gerichte bei. Bürger haben in manchen Städten wie Stuttgart und Köln gegen die Abwassergebührenbescheide geklagt, und zwar mit der Begründung: Die Gebühren seien weit überhöht, weil die Städte die hohen Anteile der Abschreibung weiter einrechnen, obwohl sie ja das Recht auf Abschreibung an die US-Investoren verkauft haben. Die Verwaltungsgerichte ließen sich aber alle auf die Argumentation der jeweiligen US-Anwaltskanzleien wie Clifford Chance ein, von denen sich die Stadtverwaltungen und Stadtwerke vertreten ließen: Die Kanalisationen seien nach deutschem Recht gar nicht verkauft worden. Alle Gerichte haben es abgelehnt, die Originalverträge beizuziehen, aus denen der Verkauf eindeutig hervorgeht. Das widerspricht dem Gerichtsverfahrensgesetz, wonach entscheidende Dokumente im Original beigezogen werden müssen und die Gerichte nicht auf die Erzählungen und Interpretationen der jeweiligen Partei vertrauen dürfen. Aber der Einfluß der US-Akteure ist auch hier stärker als deutsches Recht.

Es ist das Landesgericht Innsbruck, das bisher als einziges die rechtsstaatlichen Prinzipien Europas aufrechterhält. Dies ist der nachhaltigen Aktivität des Innsbrucker Bürgers Markus Wilhelm zu verdanken. Er kritisierte die CBL-Verträge der Tiroler Wasserkraft AG (TIWAG), mit denen die Wasserkraftwerke rund um Innsbruck an US-Investoren verkauft wurden. Wilhelm hat seit 2004 auf seiner website dietiwig.org Teile der geheim gehaltenen Verträge online gestellt. Die TIWAG wollte zunächst eine Einstweilige Verfügung erwirken, scheiterte aber. Dann klagte sie auf Unterlassung, Streitwert 500000 Euro. Das kürzlich nach umfangreichen Ermittlungen und Zeugenvernehmungen und nach dreieinhalb Jahren ergangene Urteil vom 23. September 2008 besagt: Markus Wilhelm ist nicht BLC-Vertragspartner, also ist er nicht an die Geheimhaltungspflicht gebunden. »Das Interesse an der Information der Öffentlichkeit ist höher zu bewerten als das Interesse der Klägerin (TIWAG) an der Geheimhaltung.« Die TIWAG hat die gesamten Kosten des Verfahrens zu tragen.

Hintergrund: Cross Border Leasing und Finanzkrise in Deutschland

Wenn Bundeskanzlerin Merkel und ihr Finanzminister Steinbrück ebenso selbstgerecht wie populistisch tönen, Deutschland habe mit der Finanz- und Bankenkrise nichts zu tun, die USA hätten alle früheren deutschen Warnungen und Vorschläge zur Regulierung des Finanzsektors in den Wind geschlagen, so sagen sie die

Unwahrheit. Die mindestens zwölf Milliarden Euro an Haushaltsmitteln und Staatsgarantien, die schon bisher in die Pleitebanken IKB, SachsenLB, WestLB und BayernLB gestopft wurden, sprechen eine andere Sprache. Diese Pleiten sind ja zu einem Teil durch hochspekulative US-Finanzprodukte, z. B. durch den Kauf von Bündeln fauler Hypothekenkredite, verursacht worden.

Auch Cross Border Leasing (CBL) ist ein typisches neoliberales Finanzprodukt. US-Banken wie die Citigroup, US-Wirtschaftsprüfer wie KPMG und Price Waterhouse Coopers und US-Wirtschaftskanzleien wie Allen&Overy haben es entwickelt und verkauft. Bei diesen »strukturierten Finanzierungen« wird kein einziger Arbeitsplatz geschaffen, die Finanzakteure organisieren zwischen sich spekulative Karussellgeschäfte. Die Staaten verlieren Steuern. Zwischen 1994 und 2004 haben etwa 700 westeuropäische Städte, staatliche und auch private Unternehmen CBL-Verträge abgeschlossen. Deutschland war auch hier der Musterknabe: Mit über 200 Verträgen liegt die Bundesrepublik bei weitem an der Spitze, mit Abstand gefolgt von Österreich, der Schweiz, den Niederlanden und Frankreich.

Dabei waren gerade die staatlichen und öffentlichen Banken die aktivsten, noch vor der Deutschen Bank, der Dresdner Bank und Daimler Chrysler Financial Services: z. B. die SachsenLB mit den Städten Jena, Stuttgart, Kassel, Erfurt, Halle, Magdeburg (Straßenbahnen), Frankfurt (Messehallen), Leipzig, Bonn, Dresden, Herford, Ruhrverband, Erftverband, Wupperverband, Emschergenossenschaft (Kanalisation), Düsseldorf (Müllverbrennungsanlage), die BayernLB mit Stuttgart (Kanalisation, Trinkwassersystem), Deutsche Post (Briefverteilsysteme), die zentralstaatliche Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) mit Mannheim, Bonn, Nürnberg (Straßenbahnen), Deutsche Post (Briefverteilzentren), Düsseldorf (Verkehrsinfrastruktur). Gleichzeitig waren diese jetzigen Pleitebanken auch bei CBL-Transaktionen in anderen Staaten aktiv: z. B. in Frankreich (Metro Paris), in den Niederlanden (Gas- und Stromnetze, Kraftwerke), Österreich (Eisenbahnen, Fernwärmenetz, Wiener Kanalisation), Hongkong (Eisenbahn), Kanada (Flugzeuge), Luxemburg (Flugzeuge).

Dabei übernahmen die deutschen Mittäter auch die typischen Praktiken und Forderungen der US-Akteure. Die Städte verkauften ihre Infrastruktur nicht direkt an die US-Investoren, sondern an Briefkastenfirmen, die für jedes Projekt eigens gegründet wurden. Genauso wie etwa die IKB die spekulativen Hypothekengebündel über »Trusts« namens »Rheinbridge« und »Rhineland« in der US-Finanzoase Wilmington im Bundesstaat Delaware kauften, so verkaufte auch jede Stadt ihre Kanalisation usw. an einen »Trust« in Wilmington/Delaware oder auf den Cayman Islands. Diese Briefkastenfirmen sind nach dem US-Vorbild der »Special Purpose Entities« (SPE) gestrickt und ermöglichen es mit dem Testat der Wirtschaftsprüfer, die Transaktion »außerbilanziell« vorzunehmen und der Kontrolle zu entziehen. Zu den Praktiken gehört auch die absolute Geheimhaltung: Die CBL-Verträge wurden nicht ins Deutsche übersetzt.

Die damaligen Bundesregierungen - ob von CDU oder SPD geführt - verkauften seit 1997 auch direkt Bundeseigentum mit Hilfe von CBL-Verträgen, so bei der Deutschen Flugsicherung GmbH (Hard- und Software der Flugüberwachung), bei der Deutsche Bahn AG (Verkauf von ICE- und Doppelstockzügen) und der Deutsche Post AG (Verkauf von Briefverteilzentren).

** Von Werner Rügemer erschien im Frühjahr: »Heuschrecken« im öffentlichen Raum. Public Private Partnership - Anatomie eines globalen Finanzinstruments, transcript Verlag, Bielefeld 2008, 168 S., kart., 16,80 Euro. Auch im jW-Shop erhältlich*