
Deutscher Industrie- und Handelskammertag

„Zins-Swap-Geschäfte deutscher Banken mit Gemeinden und mittelständischen Unternehmen“

Stellungnahme im Nachgang zur öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 6. April 2011

Nach unseren mündlichen Ausführungen bei der Sachverständigenanhörung nehmen wir hiermit schriftlich zu den Fragen des Finanzausschusses Stellung. Grundlage sind Hinweise aus den IHKs, die eine lange Erfahrung in der Analyse kommunaler Haushalte haben und dabei seit Jahren auf Risiken durch spekulative Finanzgeschäfte aufmerksam gemacht haben.

Daten zur Belastung mittelständischer Unternehmen liegen uns bisher nicht vor (s. u.). Wir werden jedoch hierfür noch einmal eine Befragung der IHKs durchführen und die Ergebnisse dem Finanzausschuss zeitnah mitteilen.

1. Zinsderivategeschäfte mit Kommunen

Wie sind die Fälle von verlustreichen oder umstrittenen Derivategeschäften auf die Bundesländer verteilt?

Unseres Wissens haben vor allem Kommunen in Nordrhein-Westfalen verlustreiche Derivategeschäfte getätigt.

Wie unterscheiden sich Regelungen zum Einsatz von Derivaten durch Kommunen sowie die kommunale Finanzaufsicht zwischen den Bundesländern? Gibt es hier besonders positive oder negative Beispiele?

Es gibt in Nordrhein-Westfalen einige besonders negative Beispiele. Dort haben es die Aufsichtsbehörden (Innenministerium, Bezirksregierungen) versäumt, Finanzkonstruktionen zu hinterfragen und auf Risiken aufmerksam zu machen. Es gab keine Warnung an die Kommunen, die konkret genug war. Dieses lässt darauf schließen, dass fachliche Kompetenz bei den Aufsichtsbehörden nicht ausreichend vorhanden war.

So wurden von der Stadt Hagen bzw. ihrer Tochtergesellschaft seit 2005 insgesamt drei Zins-Swap-Geschäfte über 140 Mio. Euro abgeschlossen. Nachdem sich 2008 hohe Verluste abzeichneten, klagten die kommunalen Vertreter gegen den Vertragspartner, die Deutsche Bank AG. In erster Instanz wurde die Klage der Stadt abgewiesen und dem Tochterunternehmen Schadensersatz von 1 Mio. Euro zugesprochen. Kläger und Beklagte legten Berufung ein, die Verträge wurden aufgelöst und die Parteien schlossen einen Vergleich über 5 Mio. Euro ab. Auf weitere Ansprüche verzichtete die Stadt Hagen.

Die Bezirksregierung Arnsberg als kommunale Aufsichtsbehörde wurde erst im Vergleichsverfahren aufmerksam. Sie stimmte dem Vergleich zu, nachdem ein Gutachten der Stadt die geringen Aussichten auf Klageerfolg bescheinigte.

Wie wird die Transparenz und Kontrolle der Geschäfte, insbesondere für und durch die Mitglieder der Stadt- und Gemeinderäte, bzw., bei kommunalen Unternehmen, der Aufsichtsräte im Vorfeld der Vertragsunterzeichnung, während der Laufzeit der Verträge und bei der Aufarbeitung der Problematik bewertet?

Wir bewerten in erster Linie die Kontrolle als unzureichend. Nach unserem Eindruck gab es vor Vertragsabschlüssen von Derivategeschäften in der Regel keine Warnhinweise der kommunalen Aufsichtsbehörden auf Risiken und mögliche Verstöße gegen die Gemeindeordnung. Der Städte- und Gemeindebund mahnte zur Vorsicht bei Swap-Geschäften, lehnte sie aber nicht ab. Die Geschäfte wurden nicht als genehmigungspflichtig angesehen, obwohl Städte und Gemeinden nach der Gemeindeordnung gehalten sind, sparsam und wirtschaftlich sinnvoll zu handeln.

Die Risiken für Kommunen wurden also weder von den Kommunen selbst noch von deren Aufsichtsbehörden adäquat bewertet. Der Abschluss von Zins-Swap-Geschäften gehörte vielmehr bei vielen Kommunen zur Finanzplanung mit einer positiven Finanzprognose. Dass es sich dabei teilweise um hochrisikoreiche Absicherungsgeschäfte handelte, wurde nach dem Urteil des Bundesgerichtshofs zwar durch die verkaufende Bank nicht entsprechend dargestellt. Wir meinen aber, dass der Informationsmangel den Kommunen als Vertragspartner hätte bewusst sein müssen.

Da Kommunen mit Steuergeldern umgehen, ist ihre Verantwortung höher anzusetzen als die privater Unternehmen, die in erster Linie eigenes Geld einsetzen. Eine Kommune, die Gelder für ihre Bürger zu verwalten hat, hat diese nicht spekulativ, sondern „konservativ“ anzulegen. Wenn Oberbürgermeister oder Kämmerer, die gegenüber dem Stadtrat das Chance-Risikoprofil eines Zins-Swap-Geschäftes darlegen müssen, die Verluste aus Derivategeschäften nicht abschätzen können, dürfen sie derartige Geschäfte nicht abschließen.

Sehen Sie rechtlichen Regelungsbedarf? Wenn ja, welchen?

Wir sehen in erster Linie politischen Regelungsbedarf.

Denn erstens wurden die Beratungspflichten der Banken bereits verschärft. Wer ein riskantes Geschäft abschließt, wird heute über Risiken aufgeklärt. Das gilt auch für die Kommunen. Man sollte die Bürokratie der Beratungsprotokolle nicht überstrapazieren. Letztlich ist jeder Kunde in der Pflicht, sich über die Risiken zu informieren. Desto sorgfältiger, je mehr fremde Gelder er verwaltet. Dabei muss gewährleistet sein, dass er die relevanten Informationen, die er zur Risikoeinschätzung benötigt, auch erhält.

Zweitens ist z. B. in § 21 Absatz 1 der Gemeindehaushaltsverordnung NRW festgelegt: Die Mittel der Rücklagen sind, „soweit sie nicht als Betriebsmittel der Kasse benötigt werden, **sicher und ertragbringend anzulegen**; sie müssen für ihren Zweck rechtzeitig verfügbar sein“.

Diese Ansprüche muss eine Kommune auch mit ihrem Anlagenmanagement erfüllen. Zins-Swap- und insbesondere Spread-Ladder-Swap-Geschäfte können nicht als sicher angesehen werden.

Es liegt damit weniger an den Regeln, sondern an der Kontrolle. Die Frage ist, wer die Einhaltung der Haushaltsverordnung letztlich kontrolliert. Oder anders formuliert: Was können die Bürger und Unternehmen von ihrer Gemeinde erwarten und wie setzen sie es durch?

Die Verantwortlichkeit der Stadt- und Gemeinderäte gegenüber dem Bürger muss aus unserer Sicht erhöht werden. Dazu gehört auch eine transparente Einkommensbesteuerung der Bürger, wie sie z. B. der Bundesfinanzminister in der Gemeindefinanzkommission vorgeschlagen hatte: Einkommensteuerzuschlag statt Zuweisung eines Anteils an der Einkommensteuer. Wenn deutlich wird, dass die Bürger die Verluste der Kommunen aus Finanzgeschäften tragen müssen, steigt die Verantwortung der kommunalen Entscheidungsträger.

Welche Chancen und Risiken liegen in der Einführung von Zins- und Schuldenmanagements in den Kommunen?

Ein Zins- und Schuldenmanagement sollte für eine Kommune nicht notwendig sein. Zwar sollte die Kommune einen Überblick darüber geben können, welche Risiken sie bei ihren Finanzgeschäften eingeht. Dies gilt für Kurs-, Währungs- und Zinsänderungsrisiken. Weiterhin sollte transparent sein, welche Kosten durch Absicherungsgeschäfte zur Risikobegrenzung entstehen. In erster Linie sollte eine Kommune aber ihre Zinslasten durch geringe Neuverschuldung minimieren. Erst in einer systematisch unausgeglichene Haushaltssituation mit extremen Zinslasten wird ein Zins- und Schulden-

management unverzichtbar (diese Situation sollte dauerhaft bei Kommunen aber nicht eintreten). Die Voraussetzung für ein solches Management müssen in jedem Fall erst noch geschaffen werden, nämlich hohe fachliche Kompetenz in Finanzfragen und unabhängige Beratung.

Worin bestehen die Ursachen für spekulative Derivategeschäfte der Kommunen? Trifft es zu, dass vor allem hoch verschuldete Kommunen spekulative Derivategeschäfte getätigt haben?

Nach unseren Informationen haben insbesondere Kommunen mit strukturellen Defiziten versucht, sich über Zins-Swap-Geschäfte zu refinanzieren. Hier steht im Hintergrund, dass die finanzielle Notlage bzw. die Verschuldung so hoch ist, dass eine Konsolidierung vergeblich erscheint. Das Eingehen hoher Risiken mag hier als einzige Alternative erscheinen.

Hinzu kommt, dass zunächst in einigen Kommunen mit Zinswetten Gewinne erzielt wurden. Anschließend nutzten immer mehr Städte und Gemeinden dieses Finanzierungsinstrument. Es bildete sich ein gleichförmiges Verhalten. Wer Swaps nicht nutzte, war finanzstrategisch nicht modern.

2005 bis 2007 hat die Deutsche Bank nach Presseberichten an 500 Firmen und 200 Kommunen, darunter z. B. Hagen, Neuss, Dormagen, Dortmund und Remscheid, Zins-Swap-Geschäfte verkauft. Als sich abzeichnete, dass für Zinsderivate ein lukrativer Markt bestand, stand auch die West LB als Vertragspartner zur Verfügung. Allein im Jahr 2005 soll sie Verträge im Wert von 4,1 Mrd. Euro mit Kommunen in NRW abgeschlossen haben, darunter mit den Städten Hagen, Meinerzhagen und Ennepetal. In den Kommunen wurden nicht nur die Kernhaushalte refinanziert, sondern auch die städtischen Tochtergesellschaften.

Es gibt in Deutschland rd. 12.000 Gemeinden, nur knapp 200 davon haben 50.000 und mehr Einwohner, knapp 700 haben 20.000 und mehr Einwohner. Es ist zu hoffen, dass zumindest nur die größeren Kommunen Derivategeschäfte abgeschlossen haben.

2. Zinsderivategeschäfte mit mittelständischen Unternehmen

Wie viele Unternehmen haben spekulative Derivategeschäfte, wie die vor dem BGH verhandelten, in welchen Größenordnungen getätigt und welche Verluste sind dabei insgesamt für Unternehmen in Deutschland entstanden? Falls dazu keine oder nur unvollständige Zahlen bekannt sind: Warum ist das so? Sind Fälle bekannt, bei denen Betriebe aufgrund von Finanzmarktgeschäften in ihrer Existenz bedroht waren oder sind?

Bislang haben sich keine Unternehmen wegen Verlusten aus Derivategeschäften an den DIHK gewandt. Bei einer Stichprobenbefragung der IHKs im letzten Jahr gab es vereinzelt Rückmeldungen

über betroffene Betriebe. Eine Abschätzung über die Größenordnung der Betroffenheit ist uns auf dieser Basis aber nicht möglich.

Die Gründe für unvollständige Zahlen über die Betroffenheit von Unternehmen sind darin zu suchen, dass Unternehmen ein hohes Interesse am Schutz ihrer Finanzdaten haben – ebenso wie Bürger ein Interesse am Schutz ihrer persönlichen Daten haben. Wenn es nicht für die Interessenvertretung notwendig ist, legen Betriebe ihre internen Daten gegenüber der IHK nicht offen - legitimer- und verständlicherweise.

Wird den in den Kammern organisierten Betrieben ein Informationsangebot über den Einsatz von Derivaten, insbesondere von spekulativen Derivaten, zur Verfügung gestellt? Wurde vor den Risiken der spekulativen Geschäfte gewarnt und ab wann wurden sie als konkretes Problem in Deutschland identifiziert?

Die IHKs informieren Unternehmen in Finanzierungsfragen insbesondere über Förderprogramme oder „gängige“ Finanzierungsalternativen wie Leasing. Hierzu hat es im vergangenen Jahr rund 100.000 Gespräche gegeben.

Die IHK informiert dabei über Finanzierungsinstrumente ohne Bewertung. Allerdings wird auf Gelegenheit zum Informationsaustausch der Unternehmen Wert gelegt sowie auf die Weitergabe von Erfahrungen mit Finanzierungsinstrumenten z. B. bei Veranstaltungen. Die IHKs bilden also eine Plattform für die Unternehmen, ohne selbst zu beraten.

Die kritische Diskussion über den Einsatz von Derivaten darf nicht übersehen, dass Unternehmen auch einen Nutzen mit dem Einsatz von Derivaten verbinden. Sie dienen zur Absicherung von Währungs- und Rohstoffpreissrisiken.

Wie ist allgemein die Eignung spekulativer Derivate für das Finanzmanagement kleinerer und mittelständischer Unternehmen zu bewerten?

Zins- und Währungsderivate sind Instrumente des Risikomanagements für Unternehmen. Aus Gesprächen mit Unternehmen wissen wir, dass diese Absicherungsmöglichkeiten zukünftig noch wichtiger werden, um sich gegen Preis- und Zinsschwankungen zu wappnen. Etliche Unternehmen sind angesichts der aktuell diskutierten strengeren Regulierung für Derivate besorgt, dass Absicherungsmöglichkeiten für realwirtschaftliche Geschäfte künftig nur noch eingeschränkt möglich sein werden.

Derivate sind dabei immer risikoreiche Geschäfte. Ein Einsatz solcher Instrumente setzt voraus, dass sich Unternehmen mit möglichen Risiken auseinandersetzen. Dafür muss das mögliche Ver-

lustrisiko transparent sein – dies war erfahrungsgemäß in der Vergangenheit nicht immer gegeben. Der DIHK setzt sich deshalb für mehr Transparenz bei komplexen Finanzierungsinstrumenten ein, ohne den Einsatz von Derivaten gänzlich einzuschränken.

4. BGH-Urteil vom 22.03.2011

Welche Schlussfolgerungen sind aus dem BGH-Urteil vom 22.3. (2011) hinsichtlich des kommunalen Wirtschaftsrechts zu ziehen? Sehen Sie Regelungsbedarf, beispielsweise in der Gemeindeordnung?

Angesichts der Komplexität der Verträge und nach den Erkenntnissen des Bundesgerichtshofs war eine neutrale Bewertung durch Stadt- und Gemeinderäte in der Vergangenheit nicht möglich, da die vermittelnde Bank darüber nicht informierte. Zwar hätte der Informationsmangel der Kommune bewusst sein müssen, so dass die Verantwortung auf beiden Seiten zu suchen ist. Der DIHK hält jedoch auch mehr Transparenz bei komplexen Finanzierungsinstrumenten für notwendig, ohne den Einsatz von Derivaten grundsätzlich einzuschränken.

Wie bewerten Sie angesichts des BGH-Urteils die Aussichten für Städte und mittelständische Unternehmen, Schadensersatzansprüche bzw. Rückwicklungsansprüche gegenüber Banken geltend zu machen?

Nach dem Urteil des BGH wird mit einer Forderung von 1 Mrd. Euro gegen die Deutsche Bank gerechnet. Kommunen und Unternehmen, die bisher nicht geklagt haben, haben aus Sicht der IHKs Chancen darauf, einen Teil ihres Geld zurückzubekommen.

Ansprechpartner im DIHK: Dr. Ulrike Beland, Tel. 030 20308-2605, Email: beland.ulrike@dihk.de
Alexandra Böhne, Tel. 030 20308-1502,
Email: boehne.alexandra@dihk.de