



Großbritannien

1. Welche Kreditnehmer werden den öffentlichen Haushalten zugerechnet?

Großbritannien ist durch eine starke Zentralverwaltungsebene gekennzeichnet. Dennoch findet sich dort neben den Außenstellen der Zentralverwaltung auch eine bedeutende eigenständige Lokalverwaltung. Die Präsenz des Zentralstaates vor Ort ist im Vergleich zu anderen zentralistischen Verfassungssystemen stärker fragmentiert und sein Handeln weniger koordiniert. Diese Tatsache ist durch die starken regionalen Differenzen innerhalb Großbritanniens zu erklären.

Das Vereinigte Königreich besteht aus den Landesteilen England, Schottland, Wales und Nordirland. Die Insel Man und die Kanalinseln gehören nicht zum Vereinigten Königreich. Durch diese Aufspaltung der nationalen Identitäten, ist eine ausgeprägtere Selbstverwaltung der Verwaltungsträger vor Ort begründet. Sie haben ihre eigenen Legislativen und Rechtssysteme. Die britische Regierung ist jedoch für ihre Verteidigung und internationalen Beziehungen zuständig.

- **England**

Im Gegensatz zu Schottland, Wales und Nordirland hat England (49,5 Mio. Einwohner) kein regionales Parlament und kein Ministerium mit Verantwortlichkeit für seine zentrale Verwaltung. Angelegenheiten Englands fallen unter die Verantwortlichkeit der Ministerien der Zentralregierung Großbritanniens.

Im größten Teil Englands besteht die Kommunalverwaltung aus zwei getrennten Verwaltungsebenen: Die Grafschaften (counties) mit den Grafschaftsräten (county councils) sind die obere, die Bezirke (districts) mit den Bezirksräten (district councils) die untere Verwaltungsebene. In einigen Gebieten – den Metropolitan Counties (besonders in den Großstädten) findet man nur eine einheitliche Verwaltungsebene.

Die Zentralregierung in London möchte den Regionen Englands da, wo entsprechender Bedarf besteht, Regionalverwaltungen mit höherer Rechenschaftspflicht geben. Dazu sind als erster Schritt neue „Regional Development Agencies“ (RDAs) gegründet worden: East, East Midlands, London, North East, North West and Merseyside, South East, South West, West Midlands and Yorkshire an the Humber.

- **Schottland**

Seit 1999 hat Schottland (5,1 Mio. Einwohner) sein eigenes Parlament und seine Regionalverwaltung (Scottish Executive) mit Sitz in Edinburgh. Das Schottische Parlament ist zuständig für die folgenden Ressorts: Gesundheitswesen, Bildung und Ausbildung, Kommunalverwaltung, Wohnungswe-

sen, wirtschaftliche Entwicklung, Verkehrswesen, Umwelt, Landwirtschaft, viele Aspekte des Zivil- und Strafrechts, Fischerei- und Forstwesen, Sport und Kultur. Das Parlament hat das Recht, die Höhe der Einkommensteuer festzulegen und auf Gebieten, für die es zuständig ist, Gesetze zu erlassen oder alte Gesetze aufzuheben. Die Scottish Executive wird von einem First Minister geleitet. Sie ist verantwortlich für alle Behörden und öffentliche Institutionen, deren Funktionen und Dienste von London nach Edinburgh übertragen wurden. Sie ist dem schottischen Parlament hierfür rechenschaftspflichtig.

- **Wales**

Ebenfalls seit 1999 hat Wales (2,9 Mio. Einwohner) sein eigenes Parlament, genannt National Assembly for Wales (Nationalversammlung) und sein eigenes Kabinett, beide mit Sitz in Cardiff. Die Nationalversammlung ist zuständig für die folgenden Ressorts: Wirtschaftsentwicklung, Landwirtschaft, Bildung, Wohnungswesen, Kommunalverwaltung. Auf den Gebieten, für die die Nationalversammlung zuständig ist, kann sie abgeleitetes Recht erlassen.

- **Nordirland**

Nordirland (1,7 Mio. Einwohner) erstreckt sich über sechs der neuen Grafschaften der alten irischen Provinz Ulster. Die Selbstbestimmungsrechte werden von der Nordirischen Versammlung ausgeübt.

2. Genehmigungsverfahren

2.1. Durch wen sind die Kreditgeschäfte zu genehmigen?

Zentralregierung:

Kreditgeschäfte sind durch das Parlament zu genehmigen.

Kommunen:

Der Stadt- bzw. Gemeinderat entscheidet über Art und Umfang der Kreditgeschäfte. Es werden Kreditlinien im Rahmen der Haushaltsfestsetzung erteilt. Nachtragskreditlinien sind möglich. Genehmigungen zur Aufnahme von Krediten müssen in zweifacher Form vorliegen:

- **BCA Back Credit Approval:** wird vom Finanzministerium oder dem Walisischen Amt erteilt. Dieser Kredit gilt nur für das laufende Haushaltsjahr.

- SCA Supplementary Credit Approval: wird vom jeweils zuständigen Fachministerium ausgestellt, welches für das einzelne kommunale Vorhaben zuständig ist. Dieser Kredit gilt für ein oder mehrere Jahre.

2.2. Wer sind die dazugehörigen Vertragspartner?

Staat:

Finanzminister.

Kommunen:

Chief Finance Officer nach der Genehmigung durch den Gemeinderat.

2.3. Welche Aufsichtsbehörde ist für die rechtsaufsichtliche Genehmigung zuständig?

Zentralstaat:

Die Zentralregierung unterliegt der parlamentarischen Kontrolle und der Kontrolle des Nationalen Rechnungshofes (NAO).

Kommunen:

Eine förmliche Genehmigung der Kredite ist je nach Verwendungszweck notwendig durch das jeweils zuständige Fachministerium:

- Innenministerium (z. B. Polizei, Zivilschutz)
- Umweltministerium (z. B. Urbanisierungsprogramme, Erschließung, Heimatloseninitiativen, Landerneuerung)
- Landwirtschaftsministerium (z. B. Agrar-, Fischerei- und Küstenschutzprogramme)
- Verkehrsministerium (Verkehrsinfrastrukturprojekte).

Die Fachministerien der Zentralregierung kontrollieren in diesem Rahmen nicht die Höhe der Ausgaben der Gemeindeverwaltungen, haben jedoch einen erheblichen Einfluss auf die Prioritäten der Ausgaben.

3. Auf welchen Rechtsgrundlagen basieren die Geschäfte mit öffentlichen Haushalten / Kommunen?

- Haushaltsgesetzgebung des Vereinigten Königreiches.
- London Government Act 1963 / 1992 / 2003 (bes. Section 1).
- London Government Finance Act 1992.
- Local Government and House Act 1989.

- Code of Practise on Treasury Management in Local Authorities (CIPFA`s), 1996.
- Teile des Kommunalverwaltungs- und Wohnungsbaugesetzes von 1989, insbesondere die Abschnitte 43 bis 47 und entsprechende Ausführungsverordnungen: Regelung über die Verzinsung der Mittelaufnahme (Nr. 316, Rate of Discount), Festlegung der einbezogenen Körperschaften (Nr. 404, Prescribed Bodies), Vorschriften über erlaubte Investitionen (Nr. 432, Capital Finance) und Vorschriften über die Kreditaufnahme kommunaler Körperschaften (Nr. 767 geändert durch Nr. 1091).

4. Bandbreiten der Kreditaufnahme

4.1. Welche Kriterien sind für den Abschluss des Kreditvertrages ausschlaggebend?

Zur Bestimmung der möglichen Neuaufnahme von Krediten besteht ein so genannter „Prudential Code“, der im Sinne von Haushaltsgrundsätzen ein „vernünftiges und angemessenes“ Ausmaß öffentlicher Verschuldung determiniert.

4.2. Bis zu welchen Obergrenzen werden Kredite eingeräumt?

Zentralregierung:

Es bestehen keine grundsätzlichen Regelungen.

Kommunen:

Für Kommunen existieren Kreditobergrenzen. Sie werden über ein so genanntes staatliches Kontrollsystem gesteuert. Grundsätzlich wird der Kreditrahmen folgendermaßen berechnet:

Schuldenstand für das entsprechende Haushaltsjahr
+ Kosten für bestehende Kreditvereinbarungen
- von Kommunen noch nicht verwendete Finanzeinnahmen
- Finanzeinnahmen, die zum Ausgleich von Kreditverpflichtungen zurückgelegt werden müssen
+/- Kosten in Verbindung mit ausstehenden Forderungen von kommunalen Einrichtungen gegenüber der Gemeindeverwaltung

5. Für welchen Verwendungszweck dürfen die Kredite aufgenommen werden?

Es sind keine einschränkenden Regelungen hinsichtlich des Verwendungszweckes bekannt. Investitionsfinanzierungen (insbesondere Grundstücke, Immobilien, Sachvermögen) müssen jedoch mit langfristigen Krediten finanziert werden.

6. Welche Kreditinstitute sind bei der Vergabe von Krediten an öffentliche Haushalte / Kommunen besonders engagiert?

Zentralregierung:

Bank of England.

Kommunen:

Die meisten Kredite (83 Prozent) werden über den Public Works Loan Board (PWLB) vergeben. Der PWLB ist eine Verteilerstelle, von der die Mittel der Zentralregierung an die Körperschaften weitergeleitet werden. Nur sehr vereinzelt werden daher Kredite bei verschiedenen Banken und Bausparkassen aufgenommen (10 Prozent). Auch eine Mittelbeschaffung über die Bank of England oder den National Debt Commissioner gilt als Ausnahme.

7. Welche Produktpalette wird angeboten?

Zentralregierung:

Der Bedarf an finanziellen Mitteln wird in Form von Anleihen durch die Bank of England langfristig gedeckt. Als weitere Finanzierungsquellen werden insbesondere Wertpapiere (Bonds, Schatzwechsel) genutzt.

Kommunen:

Die Produktpalette besteht zu einem geringen Teil aus Marktprodukten bei Kreditinstituten, die in der Regel aus langfristigen Darlehen bestehen. Der überwiegende Teil sind Kreditprodukte der PWLB (siehe Frage 6.), die zinsverbilligte Kredite aus Mitteln des Zentralstaates vergibt. Vereinzelt erfolgt die Finanzierung über Wertpapiere.

8. Gibt es neben der direkten Vergabe von Bankkrediten noch weitere Finanzierungsquellen für öffentliche Haushalte / Kommunen?

Die Counties sind nach dem Gesetz in Großbritannien autonom. Da sie aber von der Zentralregierung auch mit zweckgebundenen finanziellen Mitteln ausgestattet werden, wirken sie tatsächlich wie Ausführungsorgane der Londoner Ministerien. Auch wenn Counties sich rechtlich weigern können, Aufträge der Zentralregierung wahrzunehmen, so müssten sie doch als Sanktion finanzielle Einschränkungen hinnehmen, die sie zu einer erheblichen Leistungsverringerung auf allen Gebieten zwingen würden. Über diesen Status fungieren die britischen Counties wieder als Auftragverwaltung, also als örtliche Ausläufer der allgemeinen Staatsverwaltung.

Die Counties und Special Districts sind in engen Grenzen mit Steuerhoheit ausgestattet. Die bedeutendste eigene Einnahmequelle und gleichzeitig einzige Kommunalsteuer ist die Grundsteuer (Council Tax). Die Steuereinnahmen beschränken sich auf ein Viertel der Gesamteinnahmen, wobei die Hälfte davon aus anteiligen Steuern besteht. Die Finanzausweisungen des Zentralstaates sind darüber hinaus an den kommunalen Steuersatz der Grundsteuer gebunden. Die Ausgaben der Kommunalverwaltungen werden überwiegend (45 Prozent) über solche Finanzausweisungen des Zentralstaates oder der Regionen gedeckt. Die Finanzausweisungen spielen in der Finanzierung der britischen Kommunen eine herausragende Rolle. Die Finanzausweisung, das „Revenue Support Grant (RSG)“ wird an Kommunen gegeben, die ihre Aufgaben nicht durch die örtliche Besteuerung, also die Council Tax, decken können. Die Berechnung erfolgt dabei recht kompliziert durch die so genannten „Standard Spending Assessments (SSA)“. Diese SSA nivellieren die Ausgaben aller englischen Kommunen.

Andere Finanzausweisungen sind zweckgebunden, in der Mehrheit zur Finanzierung besonderer lokaler Bedürfnisse oder Projekte. Darüber hinaus gibt es Finanzausweisungen im Rahmen einer Kostenerstattung, wenn Kommunen Aufgaben anderer Verwaltungsebenen übernehmen.

Weitere Einnahmequellen sind Gebühren, Entgelte, sonstige Einnahmen (z. B. Miete), dazu Effizienzvorteile aus Public Private Partnerships, Leasinggeschäfte und Kredite.

9. Auf welcher Grundlage wird die Bonität für öffentliche Haushalte / Kommunen durch Banken beurteilt?

Kommunen sind nur über die Zentralregierung legitimiert, Kredite aufzunehmen und haben daher keinen verfassungsrechtlichen Rang. Da Kommunen zumindest teilweise über eigene Einnahmen verfügen, besitzen sie aus Sicht der Banken einen hohen Grad an Kreditwürdigkeit, nicht zuletzt basierend

auf den gesetzlichen Grundlagen des Local Government Act und des „Prudential Codes“.

Es steht den Kommunen wie allen öffentlichen Stellen frei, ein eigenes Rating bei einer anerkannten Agentur in Auftrag zu geben. Üblicherweise scheuen die Kommunen jedoch die Kosten, zumal die Zentralregierung davon ausgeht, dass die Kommunen kein Rating benötigen und über die PWLB ausreichend mit Finanzmitteln versorgt werden. Außerdem haften die Kommunen mit ihren gesamten Einnahmen und bieten Kreditgebern auch daher eine komfortable Bonität.

Seit der Regionalisierung wird die „non-domestic rate“, eine lokale Unternehmenssteuer aus dem Bereich der Grundsteuer, innerhalb der Regionen (Ausnahme: Nordirland) einem Finanzausgleich zugeführt. Das System der Finanzausgleichs ist überhaupt im Grundsatz auf den Finanzausgleich ausgerichtet. Die Zielsetzung der Finanzausgleichs ist, dass alle kommunalen Verwaltungen bei der Übernahme in den Standard Spending Assessment festgehaltenen Ausgaben automatisch den gleichen Steuersatz bei der Council Tax haben.

10. Kreditaufnahme im Ausland aufgenommen werden?

Ja, wobei die Kreditaufnahme in Pfund Sterling die Regel ist.

11. Weitere Angaben und Kontaktstellen

www.britischebotschaft.de	Botschaft Großbritannien in Berlin
www.german-embassy.org.uk	Deutsche Botschaft in London
www.ahk-london.co.uk	Deutsch-Britische Handelskammer
www.hm-treasury.gov.uk	Britisches Finanzministerium
www.bankofengland.co.uk	Bank of England

12. Gesamtwertung des Kreditgeschäftes mit öffentlichen Haushalten / Kommunen

• Rahmenbedingungen

Die britische Konjunktur durchlief 2004 eine leichte Schwächephase. Zwar berichtet die Bank of England, dass die Abschwächung der Konjunkturerholung auf der Insel nur kurzfristig sei. Aber zur Jahreswende 2004/2005 fällt das Abflauen des Wachstums deutlich stärker aus als noch Mitte des Jahres erwartet wurde. Die Wachstumsprognose für 2005 wurde deshalb

von der zentralen Notenbank von 3,1 auf 2,5 Prozent zurückgenommen. Die Inflationsrate ist zum Jahresende 2004 mit 1,1 Prozent stabil. Das hat die Zentrale Notenbank dazu veranlasst, zunächst auf weitere Zinserhöhungen zu verzichten, nachdem sie seit Herbst 2003 den Leitzins („base rate“) fünfmal auf zuletzt 4,75 Prozent erhöht hatte. Der Langfrist-Zins notierte am 9. August 2004 mit 4,96 Prozent (Rendite 10-jähriger Staatsanleihen).

Die britische Regierung will den Euro nur einführen, wenn dies im wirtschaftlichen Interesse Großbritanniens liegt. In der Haushaltsrede vom 17. März 2004 hat Schatzkanzler Brown eine Prüfung der wirtschaftlichen Voraussetzungen für den Euro-Beitritt vor den nächsten Parlamentswahlen (voraussichtlich Sommer 2005) ausgeschlossen. Wenn sich die Regierung für eine Einführung des Euro ausspricht, wird die Entscheidung von der Bevölkerung in einem Referendum getroffen. Das Haushaltsdefizit beträgt 2004: -3,2 Prozent des BIP, die Gesamtverschuldung im März 2004: 39,3 Prozent des BIP.

Wie sich Konjunkturlage und Inflation weiter entwickeln werden, ist zur Zeit schwer abschätzbar. Der Mangel an Überkapazitäten in der Industrie und die enge Situation am Arbeitsmarkt könnten Risiken darstellen. Zusätzlich könnten der Immobilienmarkt und der Konsum der Verbraucher demnächst noch deutlicher nachlassen als bisher. Die Unternehmensgewinne sind zuletzt in Relation zum BIP zurückgefallen. Der Investitionsstandort Großbritannien leidet darunter nicht. Er hat vielmehr wieder an Anziehungskraft gewonnen. Die Zahl der Projekte ausländischer Investoren ist im Jahr 2004 wieder auf über 800 angestiegen, nachdem sie in den Vorjahren auf knapp über 700 gesunken war. Im internationalen Vergleich steht die Insel als Investitionsstandort schon seit Jahren sehr gut da. Dorthin gehen knapp ein Viertel aller ausländischen Investitionen in Europa – damit ist Großbritannien Spitzenreiter.

Angesichts struktureller Defizite und jahrzehntelanger Unterfinanzierung hat die Regierung die Investitionen in den Ausbau der öffentlichen Dienstleistungen (Gesundheitsdienst, Bildungs- und Erziehungswesen, Verkehrsinfrastruktur) in den letzten Jahren deutlich erhöht. Dabei werden die Investitionsprojekte oftmals im Wege der Partnerschaft von Staat und Privatsektor (PFI-Projekte) finanziert. London ist der wichtigste Finanzplatz in Europa. Alle größeren Banken, Versicherungen, Unternehmensberatungen, Wirtschaftsprüfungsfirmen sowie internationale Rechtsanwaltskanzleien sind vertreten. Auch in Hochtechnologiebranchen wie Telekommunikation, Informationstechnik, Biotechnologie, Pharma- und Chemieindustrie sowie beim Fahrzeugbau und in der Elektrotechnik hat das Land eine gute internationale Wettbewerbsposition.

- **Bankensektor**

Der hohe Konsolidierungsgrad des britischen Bankenmarktes lässt sich vor allem an der geringen Institutsdichte ablesen. Auf eine Millionen Einwohner kommen im Vereinigten Königreich gerade acht inländische Banken (Deutschland: 31). Ein noch stärkerer Rückgang der Zahl an Instituten konnte durch die Umwandlung von den „building societies“ in Banken und eine hohe Zahl an Markteintritten ausländischer Banken zum Teil ausgeglichen werden. Ursächlich für letztere war die Entwicklung Londons zum Zentrum des europäischen Investment Bankings, weshalb auch der Konzentrationsgrad recht gering ausfällt. Das Privatkundengeschäft wird allerdings allein von vier großen Banken dominiert.

Bereits im Jahr 1992 konnte sich die HSBC durch Übernahme der Midland Bank an die Spitze des britischen Bankenmarktes setzen. Platz 2 nimmt seit der Übernahme der wesentlich größeren NatWest im Jahr 2000 die Royal Bank of Scotland ein. Nächstgrößere Bank ist die Lloyds TSB, die 1996 aus der Fusion der Lloyds Bank mit der Trust and Savings Bank hervorgegangen ist. Darauf folgt die Barclays Bank, die sich im Jahr 2000 durch die Übernahme der Bausparbank Woolwich verstärkte. Hinzu kommt die Halifax Bank of Scotland, die aus der Übernahme der Bank of Scotland durch die größte britische Hypothekenbank Halifax entstanden ist.

Aufgrund der starken inländischen Marktkonzentration müssen die britischen Großbanken ihren Blick für weitere Fusionen ins Ausland richten. Mit dem Kauf der Credit Commercial de France wurde von der HSBC eine grenzüberschreitende Transaktion bereits vor einiger Zeit erfolgreich abgeschlossen. Wegen der vergleichsweise sehr hohen Eigenkapitalrendite der britischen Banken dürfte sich die Suche nach gleichwertigen Partnern allerdings schwierig gestalten.

- **Kommunalgeschäft**

Die hohe Bedeutung der personenbezogenen Grundsteuer, der Council Tax, in Verbindung mit der weiterhin rigiden Finanzkontrolle des Zentralstaates kennzeichnet das britische System der Kommunalfinanzen. Die bisher geringe finanzielle Autonomie der britischen Kommunen korrespondierte mit dem britischen Verständnis der Kommune als örtliche Verwaltung. In Europa gibt es – außer Irland – kein Land, in dem Kommunen als „local authorities“, also als örtliche Verwaltungen bezeichnet werden. Seit den 90er Jahren sind einige Lockerungen in der Finanzkontrolle zu erkennen und auch Veränderungen in der Zuweisung von besonderen projektgebundenen Geldern. Im Vergleich zu Ländern mit einer starken kommunalen Selbstverwaltung war das britische System der Gemeindefinanzierung bisher für erfolgreiche Bankgeschäfte weniger geeignet. Belebung verspricht das am 1. April 2004 in Kraft getretenen „Prudential System“. Durch dieses moderne, einfache und transparente Regelwerk von Finanzierungs- und Haushaltsgrundsätzen sollen Kommunen zu Investitionen in ihre Infrastruktur ermuntert werden, die sie dringend brauchen, um ihre Aufgaben und Dienstleistungen auf der Grundlage eines modernen Rechnungswesens zu erbrin-

gen. Außerdem erhofft man sich durch die Hinwendung zu mehr kommunaler Selbstverwaltung eine Stärkung der Professionalität im Finanzmanagement der Kommunen. Die Kommunen können große Teile ihrer Investitionsfinanzierungen künftig ohne die Genehmigung des Zentralstaates gestalten. Dies ermöglicht ihnen ein kommunales Schuldenmanagement ohne staatliche Eingriffe. Diese neue Autonomie der Gebietskörperschaften dürfte aus der Sicht der Banken auch vor dem Hintergrund von Beratungsdienstleistungen das Erschließen neuer Kunden und Geschäftsfelder ermöglichen. Durch die subventionierten Konditionen der PWLB werden die Margen im britischen Kommunalgeschäft jedoch im Verhältnis zu Deutschland immer noch negativ beurteilt.

Es gibt Kommunen mit einer relativ hohen Verschuldung bzw. hohem Kreditbedarf. Dazu gehört z. B. die Stadt Manchester mit einer Verschuldung von 1,2 Billionen Pfund (30. März 2004). Es gibt aber auch etwa 150 schuldenfreie Kommunen, die überhaupt keine Kredite in Ihren Haushalten eingestellt haben. Die Gesamtverschuldung der englischen Kommunen betrug im März 2004 rund 38 Billionen Pfund Sterling.