www.kommunsense.de

Bedenkliche Veröffentlichungen aus dem Blätterwald

Leere Kassen

„Wie sich die Kommunen in die Krise ritten“

Die Krise, der Winter, die hohe Zinslast: Würden Bürgermeister und Kämmerer fürs Jammern bezahlt, wären sie reich. Faktisch sind viele westdeutsche Städte aber pleite – und selber schuld daran. Die Geschichte eines Offenbarungseids.

Magnus Staehler darf gleich wieder das Wunder von Langenfeld präsentieren. Er wird ihn genießen, den Rundgang durch die 59.000-Einwohner-Stadt im Rheinland, die er als Bürgermeister aus den Schulden führte. Er wird seinen Besuchern die propere Innenstadt mit dem Kulturzentrum zeigen, der Markthalle und dem prächtigen Vorplatz einen Besuch abstatten und dann, wenn die Zeit reicht, einen Abstecher in die Gewerbegebiete machen. Kurzum: Er wird demonstrieren, was möglich ist, wenn eine Stadt über Jahre solide wirtschaftet und so Luft für Investitionen hat.

Und tatsächlich, das Grüppchen Lokalpolitiker aus dem wenige Dutzend Kilometer entfernten Dormagen kommt aus dem Staunen nicht heraus: Warum kassiert das schuldenfreie Langenfeld Zinsen, während Dormagen täglich 17.000 Euro Zinsen zahlen muss? Warum hat Langenfeld eine florierende Wirtschaft mit Tausenden neuen Arbeitsplätzen, während es Dormagen nicht schafft, neue Gewerbeflächen auszuweisen? Warum lockt Langenfeld mit der niedrigsten Gewerbesteuer ganz Nordrhein-Westfalens, während Dormagen die Grundsteuesenkung wieder rückgängig machen muss?

Staehlers Antworten klingen simpel. Er spricht von konsequentem Sparen, von politischer Standfestigkeit, von schlauer Ansiedlungspolitik und einer schlanken Verwaltung. Die Bürger, doziert der 52-Jährige im rheinischen Singsang, seien Eigentümer einer Stadt, mit Rechten und Pflichten. Soll heißen: Vereine betreiben die Sportstätten, die Langenfelder fegen ihre Bürgersteige selbst, Rentner übernehmen freiwillig Schichten in Bibliotheken. Im Gegenzug biete eine schlanke Verwaltung bestmöglichen Service. "Nur so", sagt Staehler, "erreichen Sie eine Bejahung der Stadt."

Bejahung der Stadt? Straßen selbst fegen? Schlanke Verwaltung? Die Delegierten der Minipartei "Bürger für Dormagen" (BfD) sind beeindruckt. Doch in ihrer Heimatstadt will das lokalpolitische Establishment nichts wissen von Staehlers Schlacht gegen die Schulden. "Der Mann", sagt BfD-Ratsmitglied Dietrich Krueger, "wird einfach ignoriert."

Rituelle Klagelieder der Städte schallen durchs Land

Verständlich. Staehlers Triumph entkräftet das ewige Argument der Kommunen, sie seien unverschuldet ins Verderben gestürzt. In diesen Tagen schallen sie wieder durchs Land, die rituellen Klagelieder der Städte: die Krise, der harte Winter, natürlich der Tarifabschluss im öffentlichen Dienst und überhaupt – die teuren Kitaplätze, der Strukturwandel. All das, lamentieren die Vertreter der Städtelobby, führe umweglos ins finanzielle Desaster.

Das ist richtig und doch auch nur ein Teil der Wahrheit. Beharrlich ignoriert der Chor der Jammernden, dass sich machthungrige Bürgermeister, überforderte Kämmerer und inkompetente Räte über Jahrzehnte an den städtischen Haushalten versündigt haben. Dass der kommunale Offenbarungseid auch die traurige Geschichte verpasster Chancen ist.

"Die Kommunen müssen sich die Frage gefallen lassen", sagt Christoph Schmidt, Chef des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, "warum einige Städte den Weg aus den Schulden finden und andere nicht." Sanierer Staehler drückt sich weniger diplomatisch aus. "Die Bürgermeister heulen sich lieber an der medialen Klagemauer aus, statt selbst anzupacken."

Wie konnte es so weit kommen? Was ist schiefgelaufen?

Zum Heulen ist die Kassenlage tatsächlich. Trotz extrem üppiger Gewerbesteuereinnahmen aus den Boomjahren kamen viele Kommunen nicht über die Runden. Besonders in Nordrhein-Westfalen spitzt sich die Lage zu. Von 427 Städten und Gemeinden schafften nur 39 Städte einen ausgeglichenen Haushalt. Die anderen müssen Rücklagen aufzehren – oder neue Schulden aufnehmen. 17 weitere Städte sind bereits überschuldet oder stehen kurz vor der Pleite. Wären sie Unternehmen, müssten sie Insolvenz anmelden. Weil zur Not das Land einspringt, gibt’s weiter Geld von der Bank.

Und so setzt er sich fort, der Horrortrip ins fiskalische Nirwana. Täglich steigen die Schulden und damit die Zinsen. Städte wie Hagen, Duisburg oder Oberhausen haben bereits ihr Eigenkapital aufgebraucht und gehören faktisch den Geldinstituten. Die Kassenkredite schwellen dramatisch an auf mittlerweile bundesweit fast 34 Mrd. Euro.

Mit solchen Kassenkrediten, einer Art städtischem Dispo, dürfen Kommunen eigentlich nur kurzfristige Engpässe überbrücken. Oft genug finanzieren sie darüber jedoch Gehälter oder gar ihre Kapitalkosten. Steigen jetzt die Zinsen, werden die Schuldenstädte von den Zinslasten regelrecht erdrückt.

Für den Betriebswirt Frank Oran, der acht Jahre lang als Kämmerer der Stadt Saarbrücken arbeitete, ist die Antwort einfach: Neben ständig wachsenden Aufgaben treibe der falsche Umgang mit Steuergeld die Kommunen ins Unglück.

Der damals 36-Jährige trat an, die verschuldete Landeshauptstadt zu sanieren. Heute gibt er zu, dass "dieser Plan auf ganzer Linie gescheitert ist". Die Stadtverordneten hätten ihn immer wieder ausgebremst. Als er gleich zu Anfang ein Schwimmbad schließen wollte, weil es im Umkreis weniger Kilometer vier weitere Bäder gab, pfiff ihn der Rat zurück. Ein Ratsherr nahm ihn danach zur Seite: "Frank, du hast ja in der Sache recht, doch politisch können wir das nicht machen."

Wegen solcher Erfahrungen geht Oran, der heute als Manager in der Privatwirtschaft arbeitet, mit Provinzpolitikern hart ins Gericht. Die Ratsmitglieder seien sich ihrer Macht bewusst, nicht aber ihrer Verantwortung. Ihr vorrangiges Ziel sei es, wiedergewählt zu werden. In den Räten säßen hauptsächlich Lehrer und Hausfrauen, die "von Wirtschaft wenig Ahnung haben". Treffen mit Kämmerern seien ihm vorgekommen wie Selbsthilfegruppen.

Selten reden Dezernenten so offen. Sie sind Gefangene eines Systems, das sich selbst erhält, Querköpfe automatisch ausfiltert und deshalb von niemandem infrage gestellt wird. Der Job des Chefhaushälters ist ein hochpolitischer Posten, unbequeme Geister haben keine Chance auf eine weitere Amtszeit.

James Buchanan würde jemanden wie Oran wohl als Ausnahme der Gattung Homo politicus betrachten. Der Ökonomie-Nobelpreisträger definiert politische Akteure als klassische Nutzenmaximierer, die nicht altruistisch handeln, sondern auf ihren Vorteil bedacht sind. Vom Ziel der Wiederwahl getrieben, blähen sie Staatshaushalte immer weiter auf. Sein Kollege Milton Friedman, ebenfalls Nobelpreisträger, formulierte einst zynisch: "Den Regierungen ist jede Entschuldigung recht, um neues Geld auszugeben. Geldausgeben ist das Lebenselixier von Politikern. Und zugleich die Grundlage ihrer Macht."

Selbst leere Kassen halten sie davon nicht ab. Tief im Westen möchte die Bochumer Bürgermeisterin Ottilie Scholz (SPD) eine Konzerthalle bauen lassen, die die Stadt 15 Mio. Euro kosten würde, Folgekosten nicht mitgerechnet. Dabei ist Bochum finanziell am Ende, und in unmittelbarer Nähe gibt es bereits zwei etablierte Häuser.

Ans Geldausgeben gewöhnt man sich schnell

Eines davon steht in Essen. Dort möchte der Rat nun auch den Fußballfans Gutes tun und lässt für 30 Mio. Euro ein Stadion bauen. Obwohl die Stadt geradewegs in die Überschuldung treibt und der Traditionsklub Rot-Weiss Essen im sportlichen Nirgendwo der vierten Liga kickt. Die Bauarbeiten haben begonnen, erste Tribünenabschnitte des alten Stadions sind bereits abgerissen.

In beiden Fällen stoppte die Kommunalaufsicht des Landes Nordrhein-Westfalen die Projekte. Sie greift jetzt härter durch. Zu spät, glauben Kommunalwissenschaftler wie Martin Junkernheinrich von der Uni Kaiserslautern. Die zuständigen Bezirksregierungen hätten jahrelang zugelassen, dass Lokalpolitiker immer größere Schuldenberge auftürmten. Hier noch ein Spaßbad, dort ein Museum – die Atomisierung der Verantwortung und Co-Finanzierungen von Land und Bund verleiteten zum Prassen.

Ans Geldausgeben gewöhnt man sich schnell: "Wir haben es mit einer Politikergeneration zu tun, die mit Verschuldung aufgewachsen ist", urteilt Junkernheinrich. "Da fällt ein Umdenken schwer."

Verheerend wirkt dies im Zusammenspiel mit der kommunalen Neugliederung der 70er-Jahre. Bis heute lassen sich Ortsteile den oktroyierten Zentralismus mit Schulen und Schwimmbädern versilbern. Und oft genug verschlingen die städtischen Bauten erheblich mehr Geld als ursprünglich veranschlagt.

In übermöblierten urbanen Landschaften wie dem Ruhrgebiet steigen so die Schulden, obschon die Bevölkerung schrumpft. Kaum ein Bürgermeister wagte in der Vergangenheit, Ein-

richtungen zu schließen. Selten kommt es zu Kooperationen mit benachbarten Städten. Der Nachbar ist immer zugleich Konkurrent um Steuergelder, Einwohner und Firmen.

Nur ganz große Katastrophen dringen nach außen

Deshalb lassen sich die Kommunen nicht gern in die Karten schauen. Wie effizient arbeitet eine Verwaltung im Vergleich zur Nachbargemeinde? Warum ist der Nahverkehr günstiger als anderswo? Warum sind die Gebühren und Abgaben unterschiedlich hoch?

Der Bürger erfährt all das nicht. Zugleich liegt vorhandenes Wissen erfolgreicher Beispielfälle brach.

"Transparenz ist unerwünscht", sagt der Bochumer Regionalforscher Jörg Bogumil, "niemand will als Loser dastehen." Er bezweifelt, dass Rankings das Problem lösen würden: Zu groß sei der Anreiz, die Daten zu schönen. "Solche Listen entscheiden über politische Karrieren."

Nur ganz große Katastrophen dringen nach außen. Wie etwa das wilde Financial Engineering, in das sich viele Städte verrannt haben. Über so genannte Cross-Border-Leasing-(CBL) Geschäfte haben sie Kanalnetze, Wasserwerke oder U-Bahn-Waggons im Wert von insgesamt 100 Mrd. Euro an amerikanische Investoren verkauft und zurückgemietet. Der Investor erzielte in den USA einen Steuervorteil, den er sich mit den Kommunen und den Banken teilte.

Ein böses Erwachen gab es auch

Jetzt wollen viele Kommunen lieber heute als morgen raus aus den Verträgen mit jahrzehntelanger Laufzeit. Immer deutlicher zeigen sich die Nachteile der wundersamen Geldvermehrung. Die Vertragstexte, verfasst über mehrere 1000 Seiten in sprödem Rechtsenglisch, laden viele Risiken auf die Kommunen ab. Da sich die Ratings beteiligter Versicherer wie AIG in der Finanzkrise verschlechtert haben, mussten Gemeinden Nachsicherungen hinterlegen, was wiederum die Haushalte belastet.

Lothar Böckels, Mitgründer der Kölner Beratungsgesellschaft Rebelgroup Advisory, hilft Kommunen aus dem CBL-Schlamassel heraus. Der Volkswirt arbeitete zuvor als Kämmerer in Düren bei Aachen, er kennt sich aus in Deutschlands Rathäusern. Wie die Lemminge hätten sich Kämmerer auf die komplexen Geschäfte eingelassen. "Die Risiken", sagt er, "haben viele unterschätzt."

Ein böses Erwachen gab es auch, als die Zinsen sich nicht so entwickelten, wie die Kämmerer geglaubt hatten: Sie hatten sich so genannte Spread-Ladder-Swaps von Finanzhaien namhafter Institute wie der Deutschen Bank andrehen lassen. Kern solcher Geschäfte ist eine Wette auf den Abstand zwischen kurz- und langfristigen Zinsen. Diese Wette haben die Städte oft verloren.

Prominentester Fall: Das westfälische Hagen, dessen Schulden 17.542 Euro pro Stunde steigen, verwettete rund 40 Mio. Euro. Der Kämmerin Annekathrin Grehling (CDU) hat das nicht geschadet. Sie arbeitet inzwischen in gleicher Funktion im reicheren Aachen.

Wie sehr das System im Kern verrottet ist, beweist der Fall Dortmund. Dort ließ Ex-Bürgermeister Gerhard Langemeyer (SPD) einen Tag nach der gewonnenen Kommunalwahl am

30. August 2009 eine Haushaltssperre verhängen. Die Stadt müsse im vierten Quartal bis zu 100 Mio. Euro sparen.

Vor der Wahl war jedoch noch keine Rede von dem Defizit. Die Bürger sind stocksauer, vermuten Betrug. Jetzt wird die Bürgermeisterwahl im Mai wiederholt. Die Stadt treibt in der wichtigen Phase der Konsolidierung führungslos dahin.

Schleunigst müssen nun neue Geldquellen angezapft werden

Und so steigen in Dortmund und andernorts die Schulden, der Handlungsspielraum wird immer enger. Das Defizit aller Kommunen wird in diesem Jahr voraussichtlich einen zweistelligen Mrd.-Betrag erreichen, auch weil die Gewerbesteuer einbricht.

Deshalb soll die volatile Steuer abgeschafft und durch eine verlässlichere Einnahmequelle ersetzt werden. Eine Regierungskommission prüft, ob die Kommunen nicht stärker an der Umsatz-, Einkommen- und Körperschaftsteuer beteiligt werden können. Mit der Abschaffung der Gewerbesteuer werde das Band zwischen Kommunen und Unternehmen zerschnitten, fürchten die Kommunen. Unsinn, sagen die Reformbefürworter und plädieren für kommunale Hebesatzrechte bei der Körperschaftsteuer. Mit konkreten Ergebnissen ist – wenn überhaupt – in einem halben Jahr zu rechnen.

So lang können die Städte nicht warten. Schleunigst müssen neue Geldquellen her. Oberhausen treibt eine Sexsteuer für Bordellbesuche ein, Köln experimentiert mit einer Tourismusabgabe, andere stellen neue Radarfallen auf, erhöhen Steuern und senken die Wassertemperatur in Bädern. Hoch im Norden pumpt Quickborn seine Bewohner an und bietet bis zu 2,6 Prozent Zinsen.

Eine besonders originelle Idee

Eine besonders originelle Idee hat der Bürgermeister des Thüringer Dorfes Niederzimmern. Er verkauft die Schlaglöcher in kaputten Straßen. Für 50 Euro können sich die Bürger auf dem ausgebesserten Stück Teer verewigen.

Eine Prise Humor kann nicht schaden angesichts der deprimierenden Defizite. Lars Martin Klieve jedenfalls lässt sich die Laune nicht verderben. Seit fünf Monaten ist der Essener Kämmerer im Amt, er gilt als neuer Star in der Saniererszene. Vergnügt empfängt der 39-jährige Kaufmann und Jurist seine Besucher im 16. Stock des Rathauses, schwärmt vom weiten Blick über die größte Stadt im Revier und von seinem "tollen neuen Job" in der Malocher-Metropole.

Den Enthusiasmus wird er brauchen. Sein Problem lässt sich am besten mit zwei Zahlen umreißen: Drei Mrd. Euro Schulden hat die Stadt angehäuft, täglich gibt sie gut eine Million Euro mehr aus, als sie einnimmt. Wenn nichts geschieht, ist Essen in spätestens drei Jahren handlungsunfähig. Über Jahrhunderte geschaffene städtische Werte würden dann den Banken gehören.

Klieve will, ach was, er muss das verhindern. Er greift von drei Seiten an: mit kontrolliertem Eigenkapitalverzehr, neuen Einnahmequellen und einem beherzten Sparkurs. Jedes Jahr werden fortan 20 Prozent vom verbleibenden Eigenkapital verbraucht, zugleich will Klieve das Defizit um jährlich 20 Prozent reduzieren. Auf einer Folie hat er den Prozess schematisch

dargestellt. Klieve-Kurve nennen sie das Papier, mit dem der Kämmerer durch Bürgerversammlungen tourt.

Mehr als 100 Mio. Euro sollen 2010 gespart werden. Klieve will vor allem an die Verwaltungskosten ran. 500 der 9000 Stellen werden bis 2013 wegfallen. Der Kulturzuschuss wird nach und nach eingedampft, von 45 auf 38 Mio. Euro. Auch den Stadionneubau sieht Klieve kritisch: "Diese Stadt lebt über ihre Verhältnisse, das werden wir ändern."

Als abschreckendes Beispiel dient Wuppertal. Die Stadt versinkt im Schuldenmeer, hat 1,8 Mrd. Euro Miese angehäuft. Bäder und Schulen werden geschlossen, Zuschüsse gekürzt, Gebühren erhöht – kaum ein Haushaltsposten bleibt unberührt. "Und trotzdem", sagt Kämmerer Johannes Slawig, "werden wir wohl nicht einmal das jährliche Defizit ausgleichen." Nur Land und Bund könnten die Stadt vor der Pleite retten.

Zum Symbol der Krise wird das Schauspielhaus. Es ist mäßig frequentiert, braucht aber Mio. aus der Stadtkasse. "Diese Unterstützung können wir uns schlicht nicht mehr leisten", sagt Kämmerer Slawig.

Verkehrte Welt dagegen in Gütersloh. Die ostwestfälische Stadt leistet sich für rund 20 Mio. Euro ein neues Theater – gegen den Willen vieler Gütersloher. Mit einem Bürgerbegehren hatte eine Initiative vor Jahren den Neubau vorerst gestoppt. Er war ihnen schlicht zu teuer.

Der Rat entschied zwei Jahre später erneut: Es wird gebaut. Dumm nur, dass es auch mit dem reichen Gütersloh inzwischen bergab geht. Die Stadt machte 2009 ein Mio.-Defizit. Schon ruft Bürgermeisterin Maria Unger (SPD) nach einen Rettungsschirm für Kommunen: "Anders ist das alles nicht mehr zu stemmen."

Vielleicht sollte sie einfach mal Wuppertal besuchen. Oder Bochum. Oder Essen. Oder ...

► **Fundstelle:**

FTD-Online vom 20. April 2010