

# Ganz unten

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



Text: Andreas Große Halbuer

Illustration: Malte Knaack

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 Grundsteuersenkung wieder rückgängig machen muss?

Staeblers 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 Rech-

ten 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.“

### Die rituellen 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 Jammernenden, 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.

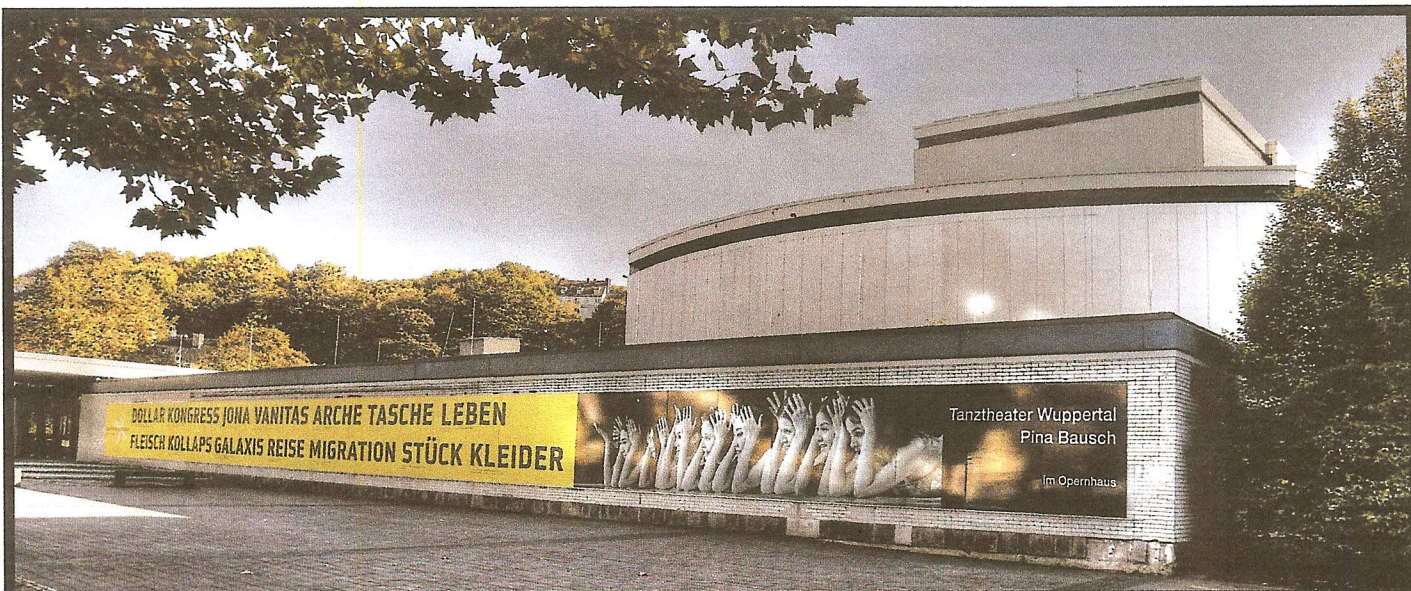
„Die Kommunen müssen sich die Frage gefallen lassen“, sagt Christoph Schmidt, Chef des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, „warum einige Städte den Weg aus den Schulden finden und andere nicht.“ Sanierer Staehler drückt sich weniger diplomatisch aus. „Die Bürgermeister heulen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

Zum Heulen ist die Kassenlage tatsächlich. Trotz extrem üppiger Gewerbesteuererinnahmen 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 Milliarden Euro (siehe Grafik Seite 54).

Mit solchen Kassenkrediten, einer Art städtischem Dispo, dürfen Kommunen eigentlich nur kurzfristige Engpässe überbrücken. Oft genug finanzieren sie darüber jedoch Gehälter oder gar ihre





**Symbol der Schuldenkrise:** Das Wuppertaler Schauspielhaus soll aus Geldmangel geschlossen werden. Die hoch verschuldete Stadt im Bergischen Land kann sich den Millionenzuschuss nicht mehr leisten. Auch Bäder und Schulen macht die Verwaltung dicht

Kapitalkosten. Steigen jetzt die Zinsen, werden die Schuldenstädte von den Zinslasten regelrecht erdrückt.

Wie konnte es so weit kommen? Was ist schiefgelaufen?

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, piff 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 saßen hauptsächlich Lehrer und Hausfrauen, die „von Wirtschaft wenig Ahnung haben“. Treffen mit Kämmerern seien ihm vorgekommen wie Selbsthilfegruppen.

Selten reden Dezerenten so offen. Sie sind Gefangene eines Systems, das

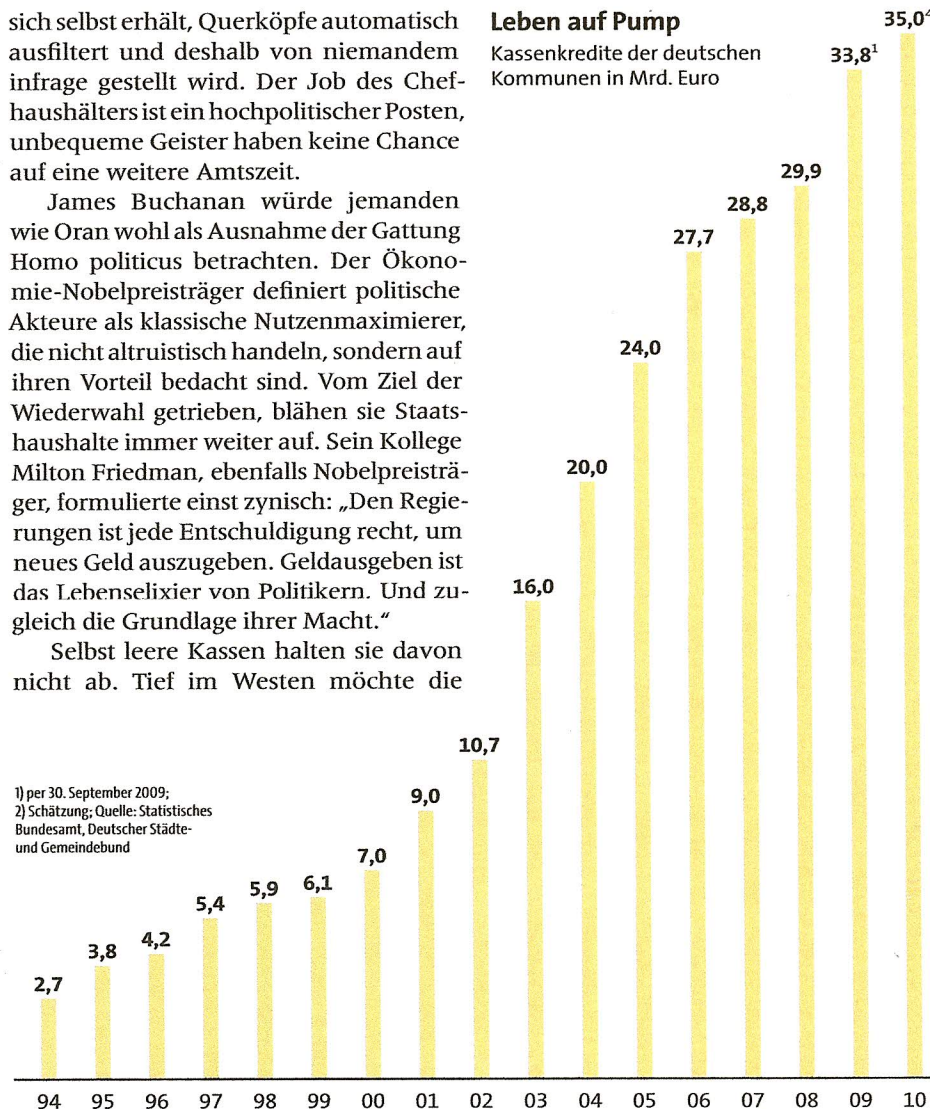
sich selbst erhält, Querköpfe automatisch ausfiltert und deshalb von niemandem infrage gestellt wird. Der Job des Chefaushalters ist ein hochpolitischer Posten, unbequeme Geister haben keine Chance auf eine weitere Amtszeit.

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

### Leben auf Pump

Kassenkredite der deutschen Kommunen in Mrd. Euro



1) per 30. September 2009;  
2) Schätzung; Quelle: Statistisches Bundesamt, Deutscher Städte- und Gemeindebund



**Kicken auf der Baustelle:** Die Stadt Essen hat kein Geld, leistet sich aber trotzdem ein neues Stadion. Die Kommunalaufsicht des Landes Nordrhein-Westfalen stoppte jetzt den Bau. Der Viertligist Rot-Weiss Essen wird wohl bis auf Weiteres mit dem Provisorium leben müssen

Bochumer Bürgermeisterin Ottilie Scholz (SPD) eine Konzerthalle bauen lassen, die die Stadt 15 Millionen Euro kosten würde, Folgekosten nicht mitgerechnet. Dabei ist Bochum finanziell am Ende, und in unmittelbarer Nähe gibt es bereits zwei etablierte Häuser.

Eines davon steht in Essen. Dort möchte der Rat nun auch den Fußballfans Gutes tun und lässt für 30 Millionen Euro ein Stadion bauen. Obwohl die Stadt geradewegs in die Überschuldung treibt und der Traditionsclub 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 auf türmten. 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 Politiker- generation 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 (siehe Seite 56).

In übermöblierten urbanen Landschaften wie dem Ruhrgebiet steigen so die Schulden, obschon die Bevölkerung schrumpft. Kaum ein Bürgermeister wagt in der Vergangenheit, Einrichtungen 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 sogenannte Cross-Border-Leasing-(CBL)Geschäfte haben sie Kanalnetze, Wasserwerke oder U-Bahn-Waggons im Wert von insgesamt 100 Milliarden 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.

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, ▶

# Amateure gegen Profis

Wenn Städte bauen, wollen viele mitreden. Nur wenige haben aber Ahnung. Deshalb wird es oft teurer als geplant

Stockwerk für Stockwerk wächst das neue Wahrzeichen der Hansestadt aus einem alten Kakaospeicher. Konzerthalle, Luxuswohnungen und ein Hotel unter einem wellenförmigen Dach. Der Erste Bürgermeister Ole von Beust wolle sich mit der Elbphilharmonie der Schweizer Weltklassearchitekten Herzog & de Meuron ein Denkmal setzen, ätzen Kritiker. „Herausragende Architektur und Kultur haben ihren Preis“, wies von Beust die Nörgler vor Baubeginn zurecht.

Bürgerspendsen und Quersubventionen aus der Vermarktung von Wohnungen und Hotel sollten den Einsatz der Stadt ursprünglich auf 20 Millionen Euro begrenzen. Doch das Vorhaben wird immer opulenter – und teurer.

Als der Baukonzern Hochtief den Zuschlag bekommt, sind es bereits 191 Millionen Euro. Planungsfehler sowie die mangelnde Abstimmung zwischen Architekten und Hochtief haben die Belastung seither auf 400 Millionen Euro steigen lassen. „Der Bauherr hätte den Ablauf sehr eng verfolgen müssen. Das ist hier offenbar nicht passiert“, kritisiert der Berliner Projektsteuerer Franz-Josef Schlapka die städtische Realisierungsgesellschaft: „Und die gravierendsten Probleme kommen erst beim Innenausbau.“

Mit der Unfähigkeit, im Kostenrahmen zu bleiben, stehen die Hamburger nicht

allein da. Regelmäßig halsen sich klamme Kommunen wegen schlecht geplanter Bauvorhaben zusätzliche Lasten auf: So kostet das Stadion für den Zweitligaklub FSV die Stadt Frankfurt 30 Millionen Euro – veranschlagt waren 4,5 Millionen; in Bremerhaven kletterten die Kosten des Ausstellungskomplexes „Klimahaus“ von 70 auf mehr als 100 Millionen Euro.

Es ist die Verteilung der Zuständigkeiten auf zu viele Stellen, die ein straffes Kostenmanagement bei kommunalen Bauherren erschwert. „Dass es regelmäßig nicht gelingt, die verschiedenen oder sogar teilweise divergierenden Ansprüche auf einen Nenner zu bringen, ist ein Hauptproblem“, sagt McKinsey-Beraterin Katrin Suder. Die Auftragnehmer nutzten diese Abstimmungsprobleme nicht selten, um ihre knapp kalkulierten Angebote nachzubessern. „Veränderungen der Anforderungen lässt man sich oft teuer bezahlen“, beschreibt Suder das Vorgehen.

Und nicht nur in Hamburg stehen kommerzielle Routiniers regelmäßig kommunalen Anfängern gegenüber. „Großprojekte richtig zu managen hat viel mit Erfahrung zu tun“, sagt Suder. „Die fehlt oft im öffentlichen Sektor – viele der dort Verantwortlichen machen ein richtig großes Projekt vielleicht nur einmal im Leben.“

MATTHIAS LAMBRECHT



**Disharmonie unter Kränen:** Planungschaos und Nachforderungen des Generalunternehmers Hochtief haben Hamburgs Kostenanteil beim Bau der Elbphilharmonie verdoppelt

wie die Kämmerer geglaubt hatten: Sie hatten sich sogenannte 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 Millionen 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 verrotten 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 Millionen Euro sparen.

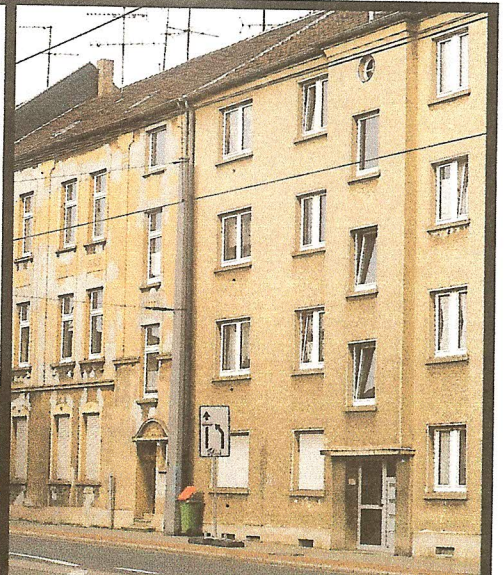
Vor der Wahl war jedoch noch keine Rede von dem Defizit. Die Bürger sind stocksauer, vermuten Betrug. Jetzt wird die Bürgermeisterwahl im Mai wiederholt. Die Stadt treibt in der wichtigen Phase der Konsolidierung führungslos dahin.

## 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 Milliardenbetrag 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. Schnelligst müssen neue Geldquellen her. Oberhausen treibt eine Sexsteuer für Bordellbesuche ein, Köln experimentiert mit einer Tourismusabgabe, andere stellen neue Radarfallen auf, erhö- ▶



**Tristesse unterm Förderer:** Die Ruhrgebietsstadt Oberhausen ist de facto pleite. Am Ende des Jahres werden die Schulden auf 1,8 Milliarden Euro angewachsen sein. Bereits jetzt absorbieren die Zinsen ein Sechstel der Finanzkraft der Stadt

hen 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 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 Milliarden 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 Millionen 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 Millionen 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 Milliarden 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 Millionen 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 Millionen 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 Millionendefizit. 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 ...

### »Die Bürgermeister heulen sich lieber an der medialen Klagemauer aus, statt selbst anzupacken«

Magnus Stachler, Langenfelds Sanierer

