

Der Ruin der Kommunen: Ausverkauft und totgespart

Von **Werner Rügemer**

Während die Zumutungen des europäischen Spardiktats in Griechenland weit weg scheinen, ächzen auch hierzulande viele Städte und Gemeinden unter dem vermeintlichen Sachzwang leerer Kassen. Ein Ausweg aus dem Teufelskreis ist derzeit jedoch nicht erkennbar: Weil die Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben in den Kommunen immer weiter auseinanderklafft, steigen die Schulden immer weiter an. Diese fatale Finanznot gründet jedoch auf keinem Naturgesetz, sondern ist Folge politischen Handelns.

Seit Jahren entledigt sich der Bund sozialer Aufgaben, die er der Form nach und zur Beruhigung der Bevölkerung zum Teil zwar beschließt, deren Finanzierung er aber größtenteils den Ländern und Kommunen auflädt. Das gilt für die gesetzliche Verpflichtung der Kommunen, Kindertagesstätten zu bauen und zu betreiben, Behinderte einzugliedern, die Wohnungskosten der Bezieher von Arbeitslosengeld II und die Grundsicherung im Alter zu übernehmen, die kommunalen Straßen instand zu halten und die schon jahrzehntelang vernachlässigten Schul- und Verwaltungsgebäude und Kanalisationen zu sanieren.

Doch weil die Kommunen chronisch unterfinanziert werden, können sie diese Aufgaben nicht wahrnehmen. Vielmehr stauen sich die bei der kommunalen Infrastruktur nötigen Investitionen schon seit Jahrzehnten – bei Kanalisationen, Schulen, Bädern und Sportstätten, Krankenhäusern und Pflegeeinrichtungen, Feuerwehren, Straßen, Brücken, Verwaltungsgebäuden. Punktuelle Sanierungen können den wachsenden Bedarf schon lange nicht mehr decken. Schulgebäude sind nicht nur von der Bausubstanz her, sondern schon äußerlich vielfach in einem katastrophalen Zustand. Schimmel kriecht die Wände hoch. Gymnasiasten wie Hauptschüler pinkeln auf dem Schulhof in die Büsche, weil die Toiletten kaputt und verdreckt sind, für neue WCs aber Eintrittsgeld gezahlt werden muss. Unterricht findet in Containern statt, die – vor vielen Jahren als Provisorien gedacht – zum Dauerzustand geworden sind.¹

So betrug der kommunale Investitionsbedarf im Jahr 2008 nach Berechnungen des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) etwa 700 Mrd. Euro.² Nimmt man die gesetzlich vorgeschriebene Errichtung von Kindertagesstätten hinzu, ebenso die notwendigen Modernisierungen etwa bei der Abwasserreinigung,

1 Stadt ließ ihre Schulen verkommen, in: „Kölner Stadt-Anzeiger“, 28.11.2011.

2 Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Studie zum kommunalen Investitionsbedarf 2006 bis 2020, Berlin 2008.

der Wärmedämmung und den Breitbandnetzen, dann kommt man auf einen Betrag weit über eine Billion Euro. Die nach der Finanzkrise 2009 und 2010 aufgelegten Konjunkturpakete für die Kommunen hatten nur ein vergleichsweise geringes Volumen von zehn Mrd. Euro. Seit Jahren also wird die kommunale Infrastruktur auf Verschleiß gefahren. Von einem „kommunalen Armenhaus“, das kommen wird, spricht das Difu.³ Doch das ist eine Beschönigung, denn das Armenhaus ist längst da, nachdem die Ansprüche schon seit zwei Jahrzehnten schrittweise zurückgeschraubt wurden. Das Armenhaus kann, das haben uns die USA und Großbritannien vorgemacht, immer noch ärmer werden.

Was sind die Gründe der Überschuldung?

Meistens wird von der Verschuldung der Kommunen gesprochen, genauso wie bei den Staaten. In Wirklichkeit handelt es sich dabei jedoch um eine Überschuldung: Die Rückzahlung der aufgehäuften und weiter wachsenden Altschulden ist mit den gegenwärtigen Finanz- und Steuerpraktiken gar nicht möglich. Inzwischen beträgt der Anteil der sogenannten Kassenkredite an den kommunalen Schulden fast 36 Prozent: Eigentlich waren diese nur zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe gedacht. Doch mittlerweile müssten vielerorts Schulen und Kitas schließen, wenn die Kommunen auf diese eigentlich verbotene Form der kreativen Buchführung verzichten würden. Ihnen fehlen schlicht die notwendigen Einnahmen.

Seit gut zwei Jahrzehnten ist der Bund der oberste Schuldentreiber. 1990 begann in Deutschland der qualitative Sprung in die Überschuldung, wobei der Bund immer eine höhere Zuwachsrate als Bundesländer und Kommunen aufwies: Die Schulden der Bundesrepublik Deutschland betragen gegenwärtig etwa 2200 Mrd. Euro; davon trägt der Bund 61 Prozent, die Bundesländer 30 Prozent und die Kommunen mit 133 Mrd. lediglich 6 Prozent (der Rest liegt unter anderem bei Sozialversicherungsträgern). Selbst wenn sich also die Kommunen „zu Tode sparen“, ändert das an der gesamten Staatsverschuldung praktisch nichts – zugleich aber hätte das gravierende Auswirkungen auf die Lebensqualität der Bevölkerung.

Die Überschuldung der Kommunen ist maßgeblich auf den Rückgang der Staatseinnahmen zurückzuführen: Die schwarz-gelbe Regierung unter Kanzler Helmut Kohl begann mit der schrittweisen Absenkung der Gewinn-, Vermögens- und Erbschaftssteuern sowie der Steuern für hohe Einkommen. Sie förderte die Kapital- und Steuerflucht von Konzernen, Vermögenden und politischen Parteien etwa nach Liechtenstein und in die Schweiz, später in die neuen Finanzoasen der Karibik. Auf diese Weise wurde auch der EU-Vorbildstaat Luxemburg zur zweitgrößten Finanzoase der Welt ausgebaut.⁴

3 Dass., „Finanzschwache Kommunen können keine ausreichenden Zukunftsinvestitionen tätigen, Pressemitteilung vom 12.4.2012.

4 Vgl. Bernt Engelmann, Schwarzbuch Helmut Kohl, Göttingen 1994; Werner Rügemer, Die Angst des Geldes vor der Währungsunion. Luxemburgs Banken wollen ihren Sonderstatus in Europa ausdehnen, in: „Kommune“, 8/1996, S. 52-55; Lorenz Jarass und Gustav M. Obermair, Geheimnis Unternehmenssteuern, Marburg 2004.

Zugleich subventionierte die Bundesregierung die Übernahme der ehemaligen DDR-Betriebe durch westliche Privatinvestoren und Konzerne. Nach vierjähriger Tätigkeit als Privatisierer hatte die staatliche Treuhandanstalt 1994 einen Schuldenberg von 256 Mrd. DM angehäuft – sie hatte nicht verkauft, sondern die Verkäufe zugunsten der Käufer staatlich gestützt.⁵ Selbst der neoliberale Wirtschaftsprofessor Hans-Werner Sinn urteilte damals: „Was juristisch noch als Verkauf bezeichnet werden mag, ist ökonomisch ein Geschenk.“⁶ Diese Schulden übernahm der Bund.

Der Staat zahlte danach mit dem Fonds Deutsche Einheit und mit den sogenannten Solidarpakten I und II – letzterer läuft bis 2019 – hohe Subventionen für Unternehmensgründungen in den neuen Bundesländern. Dabei entwickelten zahlreiche in- und ausländische Unternehmen die Routine, die Zuschüsse mitzunehmen, deren Bindung an Betriebsdauer und Arbeitsplätze zeitlich – beispielsweise auf fünf Jahre – begrenzt war. Exemplarisch stehen dafür die Mitnahmeeffekte etwa bei American Micro Devices, Müller-Milch und First Solar. Anschließend wurden die Betriebe in osteuropäische Billigregionen verlagert oder geschlossen. So gab First Solar erst jüngst bekannt, dass sie das mit etlichen Millionen Euro subventionierte Werk in Frankfurt/Oder schließen werden, mehr als tausend Mitarbeitern droht nun die Arbeitslosigkeit.

Zusätzlich haben die massiven Steuersenkungsgesetze der Bundesregierungen seit 1998 – bis hin zum „Wachstumsbeschleunigungs-Gesetz“ von 2009 – die kommunale Verschuldung weiter verschärft und vielerorts den Weg zur Überschuldung endgültig geebnet, in Ost- wie Westdeutschland. Für die Kommunen belaufen sich diese Mindereinnahmen auf jährlich zweistellige Milliardenbeträge.⁷ Zusätzlich haben die Landesregierungen von Bayern, Sachsen, Nordrhein-Westfalen, Hamburg, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein den Kommunen wegen der milliardenschweren Rettung ihrer bankrotten Landesbanken die Landeszuweisungen gekürzt.

Schließlich führten auch die von den Bundesregierungen forcierten Privatisierungs-Abenteuer zur Überschuldung der Kommunen. Die (Teil-)Verkäufe von Stadtwerken spülten zwar einmalige Erlöse in die Kassen, aber die (Teil-)Gewinne fließen nun dauerhaft an die Energiekonzerne ab. Es sei nebenbei erwähnt, dass sie als Miteigentümer und gleichzeitige Energielieferanten in den Kommunen höhere Preise durchsetzen können.

Privatisierung: Die Kommunen zahlen letztlich immer drauf

So hieß es in den 90er Jahren all überall, dass Stadtwerke nur mit Hilfe eines „strategischen Partners“ überleben könnten. Deshalb verkauften fast alle größeren Städte Anteile zwischen 25 und 100 Prozent an die vier Energiekonzerne Eon, RWE, Vattenfall und Energie Baden-Württemberg (EnBW), in der

5 Vgl. Werner Rügemer, *Privatisierung in Deutschland. Eine Bilanz*, Münster 2006, S. 3.

6 Gerlinde Sinn und Hans-Werner Sinn, *Kaltstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung*, München 1993, S. 107 f.

7 Vgl. Axel Troost, *Finanznot der Kommunen ist nicht hausgemacht*, in „Die Linke. Kurzinformation“, 3/2010.

Regel weit unter Wert. In der Folge bauten die Konzerne in den Stadtwerken Arbeitsplätze ab und vergaben Serviceaufträge an eigene (Billig-)Tochtergesellschaften. Die Konzerne verhalten sich tatsächlich als „strategische“ Partner, die allerdings ihre eigene Strategie verfolgen. Preiserhöhungen und Arbeitsplatzverluste schlagen auf kommunaler Seite zu Buche; ebenso verlieren die Kommunen dauerhaft einen Teil der Stadtwerksgewinne. Auch der erhoffte Effekt, durch den Anteilsverkauf den kommunalen Haushalt zu sanieren, trat nicht ein.

Berlin ist dafür das bekannteste Beispiel: 1999 verkaufte der schwarz-rote Senat für 1,6 Mrd. Euro 49,9 Prozent der Berliner Wasserbetriebe (BWB) für 30 Jahre an RWE und Veolia. Die Investoren bekamen die Geschäftsführung und eine Gewinngarantie, den Verkaufspreis haben sie schon nach einem Jahrzehnt herausgeholt. Inzwischen haben die Berliner Wasserbetriebe die Wasser- und Abwasserpreise um 30 Prozent erhöht, 2000 Arbeitsplätze abgebaut und Investitionen zurückgefahren. Mittlerweile hat das Kartellamt eine Absenkung der Preise verordnet. Der Berliner Haushalt ist derzeit noch höher verschuldet als vor dem Verkauf.⁸

Neben der Privatisierung von Stadtwerken kam in den 90er Jahren ein weiteres Privatisierungsinstrument auf. Die rot-grüne Bundesregierung unter Gerhard Schröder kopierte mit Amtsantritt 1998 das in Großbritannien unter Tony Blair entwickelte Investitionsmuster *Public Private Partnership* (PPP). Dabei übernehmen Baukonzerne zusammen mit einem Finanzinstitut Planung, Bau, Sanierung, Finanzierung und Betrieb (*facility management*) von öffentlichen Gebäuden und Anlagen, ebenfalls zumeist für 30 Jahre. PPP ist somit ein „All-inclusive-Angebot“. Der vermeintliche Vorteil für die Kommune besteht darin, dass sie trotz Überschuldung die notwendigen Maßnahmen durchführen kann, ohne selbst einen Kredit aufnehmen zu müssen; sie zahlt dem Investor lediglich eine Miete.⁹

Wie die bisherigen Erfahrungen aus etwa 1000 englischen und 150 deutschen kommunalen PPP-Projekten allerdings zeigen, sind sie teurer als die traditionelle Form, öffentliche Aufgaben zu erledigen. Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben diese Sachverhalte kürzlich kritisch zusammengefasst.¹⁰ Durch deutsche Städte zieht sich eine Spur gescheiterter Projekte, die sich bereits nach wenigen Jahren als wesentlich teurer erwiesen als vertraglich vereinbart: Beispielhaft dafür stehen das World Conference Center Bonn, die Elbphilharmonie Hamburg, die Bäderparks Leimen und Dorsten sowie die Tunnel in Rostock und Lübeck.¹¹ Trotzdem wirbt die Bundesregierung mit der „Partnerschaften Deutschland AG“, an der die öffentliche Hand – Bund, Länder und Städte – ebenso Aktien hält wie Banken, Anwaltskanzleien und Baukonzerne, massiv für weitere PPP-Projekte.

8 Vgl. www.berliner-wassertisch.de.

9 Vgl. Werner Rügemer, *Public Privat Partnership: Die Plünderung des Staates*, in: „Blätter“, 2/2010, S. 75-84; Ders., „Heuschrecken“ im öffentlichen Raum. *Public Private Partnership – Anatomie eines globalen Finanzinstruments*, Bielefeld 2011.

10 Vgl. Die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, *Gemeinsamer Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten*, Wiesbaden 14.9.2011.

11 Vgl. www.blog.gemeingut.org/gib-global.

Komplizenschaft von Politikern, Investoren und Beratern

Ob Stadtwerksverkauf, PPP oder *Cross Border Leasing* – oftmals beauftragen die Kommunen dieselben Berater wie die Landesregierungen und die Bundesregierung: Banken wie die Deutsche Bank und Landesbanken, Anwaltskanzleien wie Freshfields und Clifford Chance sowie Wirtschaftsprüfer wie Price Waterhouse Coopers, Ernst & Young und KPMG. Diese sind zugleich Lobbyisten privater Investoren und privater Finanziers. Doch wie sich beispielhaft an dem gescheiterten Modell des *Cross Border Leasing* zeigte, stehen die Berater auf Seiten der Privatakteure und agieren zum Schaden der Kommunen.¹²

Zugleich avancieren die Berater oftmals selbst zu politischen Akteuren. So erstellte die Kanzlei Heuking & Partner für den Duisburger Oberbürgermeister Adolf Sauerland ein Gutachten und bescheinigte ihm darin auftragsgemäß, dass er keine (Mit-)Verantwortung für die Loveparade trägt, die zahlreiche Todesopfer forderte. Das ganze ließ sie sich aus dem Stadtsäckel mit knapp einer halben Mio. Euro bezahlen.¹³

Auch die Stiftung des Medienkonzerns Bertelsmann berät die Kommunen. Dabei übernimmt sie selbst das politische Konfliktmanagement, etwa wenn die Bürger bei der Durchsetzung eines Sparhaushalts Widerstand leisten.¹⁴

Diese Komplizenschaft schädigt die kommunalen Haushalte enorm, wie das Beispiel der Kölner Messehallen illustriert: Im Jahre 2004 hatten der Investor Esch-Oppenheim und die Stadt Köln einen PPP-Vertrag über die Anmietung neuer Messehallen für einen Zeitraum von 30 Jahren geschlossen. Die jährlichen Mieten hätten sich insgesamt auf mindestens 800 Mio. Euro summiert. Den Auftrag hatte die Stadt nicht öffentlich ausgeschrieben, sondern mit Hilfe der Berater von Ernst & Young an den lokalen Investor verklüngelt. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) erklärte deshalb 2009 den Vertrag wegen Verstoßes gegen das Vergaberecht für ungültig und verpflichtete die Stadt zur Rückabwicklung. Wenn die Stadt den Vertrag kündigt, die Hallen zum wirklichen Wert zurückkauft und die bisher unrechtmäßig gezahlte Miete verrechnet, könnte sie etwa 300 Mio. Euro sparen. Doch Kämmerer, Oberbürgermeister und Ratsmehrheit beugen sich den Interessen der Investoren. Zu diesen gehören die Quelle-Erbin Schickedanz, der ehemalige Karstadt-Chef Middelhoff, die Eigentümer der Schuhhandelskette Deichmann und die ehemaligen Chefs der bankrotten Bank Oppenheim. Weil ihnen der Investmentfonds Steuervorteile ermöglicht, fordern sie für den Fall der Vertragskündigung eine Kompensation in dreistelliger Millionenhöhe. Die Stadtoberen unter Führung eines SPD-Oberbürgermeisters haben deshalb auch knapp drei Jahre nach dem Urteil den Vertrag noch nicht gekündigt und verschenken so jedes Jahr Millionenbeträge.¹⁵

12 Vgl. Werner Rügemer, *Cross Border Leasing*. Ein Lehrstück zur globalen Enteignung der Städte, Münster 2005.

13 Vgl. Stefan Rosellen-Goßens, *Loveparade: 461 000 Euro aus der Duisburger Portokasse*, 9.12.2010, www.xtraneews.de.

14 Vgl. Werner Rügemer, *Beraterwirtschaft in Bertelsheim*. Wie die Stadt Rüsselsheim ihren Haushalt mithilfe der Bertelsmann-Stiftung wieder nicht sanieren wird, in: „Verdi Publik“, 10/2009.

15 Vgl. Streit um die Kölner Messehallen spitzt sich zu, in: „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 9.7.2010; Georg Wellmann, *Erschütternde Bilanz*, in: „Kölner StadtRevue“, 9/2011, S. 22f.

Schuldenbremse: Haushalt saniert, Kommune tot

Das Dilemma der Kommunen verschärft sich angesichts des Verbots, neue Schulden aufzunehmen. Fast geschlossen hat der Bundestag – ausgenommen Die Linke – die sogenannte Schuldenbremse für alle öffentlichen Haushalte ins Grundgesetz aufgenommen. Es dürfen also ab 2019 keine neuen Schulden gemacht werden. Für den Bund gelten zwar Ausnahmen bei bestimmten „Sonder- und Katastrophenfällen“. Doch die Verelendung der Kommunen ist offensichtlich kein solcher Fall.

Der Fiskalpakt soll nun zudem den Zwangsmechanismus der nationalen und kommunalen Schuldenbremsen noch verschärfen. Die Pflicht, die gesamtstaatliche Neuverschuldung auf 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu beschränken, soll bereits ab 2014 gelten.¹⁶ Mit finanziellen Zugeständnissen hat der Bund den Ländern ihre Zustimmung zum Fiskalpakt abgerungen. Wie hoch diese ausfallen, ist allerdings offenbar umstritten: So freut sich der Städte- und Gemeindebund über eine Entlastung in Höhe von vier Mrd. Euro jährlich für Kita-Ausbau, Altersgrundsicherung, Behindertenhilfe und Verkehrsinfrastruktur.¹⁷ Demgegenüber wollte FDP-Generalsekretär Patrick Döring nur feste Zusagen in Höhe von 1,1 Mrd. Euro für die ersten beiden Punkte gemacht haben.¹⁸ Zugleich ist der Bund nach wie vor weit davon entfernt, an den strukturellen Ursachen der dramatischen finanziellen Unterversorgung vieler Städte und Dörfer des Landes zu rühren.

Mehrere Bundesländer haben angesichts der verfahrenen Situation Rettungsprogramme für die Kommunen aufgelegt. „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ heißt beispielsweise das Programm in Nordrhein-Westfalen. Im laufenden Jahrzehnt bis 2021 sollen knapp sechs Mrd. Euro bereitstehen, um allen NRW-Kommunen einen „konsolidierten“ Haushalt zu ermöglichen. Ob das Bundesland diese Gelder überhaupt zur Verfügung stellen kann, ist jedoch zweifelhaft. Auch will es die Stärkungsgelder nur zahlen, wenn die Kommunen ihren Haushalte zugleich weiter kürzen. „Stärkung“ bedeutet also das Gegenteil: Schwächung.

Für die Kürzungspläne sollen die Städte, so die Empfehlung der Landesregierung, wiederum private Berater beauftragen. Ein Beispiel aus Hessen verdeutlicht, was das heißt: So verfasste die Unternehmensberatung Kienbaum für die Stadt Dreieich das Gutachten „Projekt Schuldenbremse in der Stadt Dreieich“.¹⁹ Allein für das Gutachten zahlte die 40 000-Einwohner-Stadt 250 000 Euro. Kienbaum schlägt einen auf zehn Jahre angelegten „Umstrukturierungsprozess“ vor – so umschreibt das Unternehmen die jährlichen Kürzungen von mindestens fünf Mio. Euro. „Dabei kommt Kienbaum eine Motor- und Begleitfunktion zu“, merken die Berater selbstbewusst an. Das bezieht sich auch auf den Umgang mit zu erwartenden „Widerständen“. Die Honorare

16 Vgl. DGB, Fiskalpakt trifft auch Städte und Gemeinden, in: „Klartext“, 20/1012.

17 Vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund, Kommunen begrüßen Einigung zum Fiskalpakt, Pressemitteilung vom 24.6.2012.

18 Vgl. Bund sucht Milliarden für die Kommunen, in: „Welt online“, 25.6.2012.

19 Vgl. Kienbaum Management Consultants GmbH, Bericht Projekt Schuldenbremse in der Stadt Dreieich, Düsseldorf 2.8.2011, www.dreieich.de.

für Kienbaum sind sicher, alle anderen Ausgaben unterliegen der „tabulosen“ Prüfung. Die Berater haben also die starke Stellung eines Insolvenzverwalters. Bei den Einsparungen, sprich Kürzungen, steht der Abbau von Arbeitsplätzen im Vordergrund, insgesamt sollen von den bisher 355 Stellen der Stadtverwaltung 58 wegfallen. Zu den 99 „Konsolidierungsmaßnahmen“ gehören auch wesentliche Verschlechterungen der Infrastruktur: Brücken sollen nicht saniert, die drei Bäder geschlossen, die Anzahl der Spiel- und Bolzplätze verringert, die Straßenbeleuchtungszeiten eingeschränkt, die städtischen Brunnen stillgelegt, Straßen nun noch seltener gereinigt und auf öffentliche Toiletten verzichtet werden. Weil die gewählten Vertreter im Stadtrat bei diesem „objektiven“ Prozess weniger zu tun haben werden, sollen ihre Zahl sowie ihre Sitzungsgelder reduziert und soll auf den Botendienst für Sitzungsunterlagen verzichtet werden. Auch die Bürgerinnen und Bürger brauchen nicht mehr so viel Kontakt zur Verwaltung, meint Kienbaum, deshalb steht die Reduzierung der Öffnungszeiten im Rathaus, im Bürgerbüro und an der Infotheke an.

Zum klischeehaften Kienbaum-Muster gehören noch folgende Ausgabenkürzungen, wobei es sich in der Beratersprache eingebürgert hat, lieber von „prüfen“ als von „kürzen“ zu sprechen: Die 24-Stunden-Einsatzbereitschaft der Feuerwehr prüfen, Kinder- und Jugendförderung prüfen, Wirtschaftlichkeit der Bibliothek prüfen. Vielfach schlägt Kienbaum aber auch ohne eine solche „Prüfung“ sozialen Kahlschlag vor: Die Vereinsförderung soll um 50 Prozent reduziert, die rechtliche Betreuung eingeschränkt, die Budgets von Seniorenberatung, Behindertenbetreuung und Integrationsmaßnahmen gedeckelt, die Rentenberatung eingestellt, die Zuschüsse für Hilfen in persönlichen Notlagen reduziert und die kostenlosen Fahrpläne für den Nahverkehr eingestellt werden.

Im Musterkoffer sind auch Vorschläge enthalten, wie die Einnahmen gesteigert werden können: Erhöhung der Hundesteuer, Anpassung der Kita-Gebühren, Verkauf des Stadtförstes, Verkauf eines Bürgertreffs. Am Ende des Kürzungs-Jahrzehnts soll „die kommunale Handlungsfähigkeit auf Dauer“ gesichert sein. Das heißt also: Der Haushalt wäre „saniert“, die Infrastruktur weiter verschlissen, das kommunale Leben verarmt, die Bürger geschröpft, die Demokratie weiter ausgehöhlt. Doch dieses Sanierungsziel, so gestehen die Berater im Nebensatz zu, kann wahrscheinlich sowieso nicht erreicht werden. Denn während des Sanierungsprozesses muss weiter mit „rückläufigen Mitteln“ gerechnet werden. Diese Art „Sanierung“ ist somit in Wirklichkeit ein zeitlich unbegrenzter Verarmungsprozess nach dem Motto: Haushalt saniert – Kommune tot.

Neue lukrative Bankgeschäfte

Die Berater jedoch haben, egal wie es in Dreieich in zehn Jahren aussieht, ihr Geschäft gemacht. Weiteres Kapital aus der fatalen Situation der Kommunen wollen auch die Banken schlagen. Jahrzehntelang haben sie die Kommunen mit zinsgünstigen Krediten versorgt, ohne sich darum zu kümmern, dass diese

sich damit hoffnungslos überschuldeten. Sie gingen davon aus, dass notfalls das jeweilige Bundesland und letztlich der Bund haften würden. Inzwischen jedoch fürchten die Banken auch bei den Kommunen Pleiten und Schulden-schnitte. Erstmals verweigerten sie im letzten Jahr mehreren Städten neue Kredite und arbeiten nun sogar an Ausfallszenarien für die Kommunen.

Bereits vor einigen Jahren hat die weitsichtige Deutsche Bank zahlreichen Städten interne *Ratings* verpasst. Sie wurden ohne Wissen und Auftrag der Städte erstellt und werden nicht veröffentlicht.²⁰ Vielmehr führen die Deutschen Banker aus der Abteilung Kommunalfinanzierung hinter verschlossenen Türen Gespräche mit den Kämmerern. Dabei präsentieren sie zuerst die Ratings, verbunden mit der Botschaft: So geht es nicht weiter, wir können euch nicht wie bisher Kredite geben. Weil aber die Banker in jeder finanziellen Notlage ein Geschäft wittern, haben sie auch ein neues Angebot dabei: Kommunal-Anleihen.²¹

In den USA finanzieren sich Städte und regionale Verwaltungseinheiten schon lange durch Anleihen, die sie an Privatanleger und Investoren verkaufen. Wie mit den Aktien bei einem Börsengang übernehmen es die Banken, die Anleihen „im Markt“ unterzubringen. Dabei verdienen sie kräftige Provisionen. Das Risiko liegt dann nicht bei den Banken, sondern bei den Käufern der Anleihen. Ob die deutschen Kommunen das Angebot in größerem Umfang annehmen, ist gegenwärtig noch nicht absehbar.

Ebenfalls ohne Wissen und Auftrag der Betroffenen kaufte die Ratingagentur Fitch vor drei Jahren vom Statistischen Bundesamt die Daten der 12304 deutschen Kommunen und Landkreise und bewertete deren finanzielle Situation in einem Rating.²² Auch andere Agenturen wollen sich das neue Geschäftsfeld der dauerhaften kommunalen Überschuldung erschließen. Sie werden wie die Deutsche Bank in großen und kleinen Kommunen vorstellig. Das Angebot lautet: Ihr könnt bei uns für 100 000 oder 200 000 Euro ein Rating bestellen; es fällt umso günstiger aus, wenn ihr vorher mit unserer Hilfe die notwendigen Sparmaßnahmen durchführt, und dann könnt ihr auch wieder Kredite bekommen und Staatsanleihen ausgeben! Freilich müsst ihr das Rating jährlich wiederholen.

Doch bei einem freiwilligen Rating wird es nicht bleiben, denn die Finanzlobby hat im Sinne eigener Arbeitsbeschaffung ganze Arbeit geleistet: Über die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) wurde mit der Vereinbarung „Basel III“ das Kommunen-Rating verpflichtend gemacht. Die Europäische Kommission will das schon 2013 in eine Verordnung umsetzen.²³ Die Folgen für finanzschwache Kommunen liegen auf der Hand, der Fall Griechenland macht es vor: Solange sich die Einnahmeseite nicht bessert, können sie ihre Ausgaben nur mit immer teureren Krediten finanzieren und geraten in einen sich stetig beschleunigenden Abwärtsstrudel.

20 Vgl. Kommunen im Visier von Rating-Agenturen, „NDR Info“, 1.6.2011.

21 Vgl. Der Dorf-Downgrade, in: „Financial Times Deutschland“, 20.3.2012.

22 Vgl. Fitch Ratings, International Public Finance – Deutschland Special Report: Deutsche Kommunen. Wichtige Rolle im Föderalen System, 19.2.2009.

23 Vgl. zur bislang unterschätzten Rolle der BIZ für neoliberale Regulierungen: Werner Rügemer, Rating-agenturen. Einblicke in die Kapitalmacht der Gegenwart, Bielefeld 2012, S. 46 f.

West gegen Ost: „Der Soli muss weg!“

Den Kommunen steht das Wasser also bis zum Hals. Anstatt sich jedoch gemeinsam für eine bessere finanzielle Ausstattung stark zu machen, spielen sie sich gegenseitig aus. So forderten jüngst insbesondere Oberbürgermeister von Ruhrgebietsstädten, die Transferzahlungen aus dem Solidaritätszuschlag an ostdeutsche Kommunen zu beenden. Begründung: Inzwischen stünden viele Ostkommunen aufgrund der jahrzehntelangen Subventionen viel besser da als Westkommunen. In Wirklichkeit jedoch ist Deutschland ein Flickenteppich, auf dem arme Kommunen im Westen genauso wie reiche Kommunen im Osten zu finden sind. Die Solidarzulagen flossen zudem oft genug in den Westen zurück: Ostdeutschland wurde nach 1990 zur Werkbank westlicher Unternehmen mit niedrigen Löhnen und hoher Arbeitslosigkeit ausgebaut. Auch alimentierten die Solidarpakte die hohen „Buschzulagen“ für Westbeamte, die im Osten eingesetzt wurden und inzwischen wiederum ihre hohen Pensionen im Westen verzehren.

Auch viele andere „Solidar“-Transfers ziehen im Osten lediglich eine Schleife, um dann im Westen zu landen. Das ist beispielsweise bei den überdimensionierten Kläranlagen und Kanalisationen der Fall, die von hochbezahlten Ingenieurbüros aus dem Westen projektiert wurden. So haben für die überdimensionierte Abwasseranlage im sächsischen Arzberg-Beilrode 443 Anleger aus Westdeutschland – Zahnärztinnen, Professoren, Unternehmer, Steuerberater, Apotheker, Studienrätinnen, Forst- und Sparkassendirektoren – im Jahr 1994 insgesamt 40 Mio. DM eingezahlt. Seitdem konnten die Anleger etwa 49 Mio. Euro an Steuervorteilen einstreichen, also zur Verschuldung der Bundesrepublik beitragen. Zudem wurde ihnen ein zweistelliger Millionenbetrag als Dividende ausgeschüttet. Weil sich die Anlage nicht einmal aus den sehr hohen Gebühren refinanzieren lässt, zahlte der Freistaat Sachsen zusätzlich etwa 40 Mio. Euro „Sanierungsbeihilfen“, die dem Solidarpakt entstammen.²⁴

Ein weiterer Effekt: Weil weder die hohen Gebühren noch die Solidarpakt-Zuschüsse ausreichen, um die vereinbarten Zahlungen an die Anleger aufzubringen, erhebt der Zweckverband Beilrode-Arzberg zusätzlich hohe Umlagen bei den Verbandsgemeinden. Diesen fehlt damit das Geld für Kindergärten und Straßenlaternen. Alle ostdeutschen Bundesländer haben solche Zuschussprogramme für überdimensionierte Abwasseranlagen.

Wird Münchenhausen sich selbst aus dem Sumpf ziehen?

Es zeigt sich also: Neiddebatten wie die Diskussion um den Soli helfen den Kommunen nicht weiter, vielmehr sollten sie sich gemeinsam für ernsthafte Verbesserungen stark machen. Zwar fordern seit Jahrzehnten alle Parteien

²⁴ Die Liste der Anleger des Projekts Arzberg-Beilrode und weitere Angaben zu den ostdeutschen Abwasseranlagen sind enthalten in: Werner Rügemer, Die zweigeschossige Streuobstwiese, Dresden 1999, S. 93 ff.; Ders., Wenn der Privatisierer kommt, Dresden 2002, S. 4 ff. sowie Ders., Privatisierung in Deutschland, a.a.O., S. 50ff.

eine Gemeindefinanzreform, damit die Steuern zugunsten der Kommunen besser verteilt werden. Doch bis auf die Linkspartei verfolgt keine andere Partei das Projekt ernsthaft; sie haben der Schuldenbremse im Grundgesetz zugestimmt und wollen die öffentliche Verschuldung zurückfahren, dabei aber mitnichten über Einnahmeerhöhungen reden. Deshalb steht in der Gemeindefinanz-Kommission des Bundes praktisch nur der FDP-Vorschlag zur Diskussion: Sie will die Gewerbesteuer, die bisherige Haupteinnahmequelle der Kommunen, abschaffen und ihnen stattdessen einen höheren Anteil an der Mehrwertsteuer zugestehen; weiter wird geprüft, ob die Kommunen ein eigenes zusätzliches Heberecht auf Einkommens- und Körperschaftssteuer erhalten sollen, diese also nach eigenem Ermessen erhöhen oder senken können.²⁵

Diese Änderung würde aber bedeuten, dass die wirtschaftlich stärkeren Städte noch mehr privilegiert werden als die ohnehin schon schwachen. Sinnvoller wäre es stattdessen, die bisher von der Gewerbesteuer ausgenommenen Betriebe wie Anwaltskanzleien, Architektur- und Ingenieurbüros, Arztpraxen und ähnliche ebenfalls zu besteuern und eine sogenannte Gemeindefinanzsteuer einzuführen. Denn diese Betriebe haben heute vielfach größere Umsätze und mehr Personal als Handwerker und traditionelle Mittelständler. Aber auch das wäre nur ein Tropfen auf den heißen Stein und keine wirkliche Lösung.

Denn eines ist sonnenklar: Die Kommunen allein bekommen das Problem nicht in den Griff. Sie können weiter drastisch kürzen, neue Gebühren erfinden, Geld für Berater ausgeben, das verbliebene Tafelsilber verkaufen und sich mit PPP zusätzlich verschulden. Die Kommunen können sich zwar untereinander zerfleischen und sich von den Landesregierungen gegeneinander ausspielen lassen, aber sie können sich nicht selbst aus dem Überschuldungssumpf ziehen. Vielmehr müssen die wesentlichen Einnahmen vom Bund kommen, der die Steuergesetze erlässt und die Steuern eintreibt. Hier gilt es endlich anzusetzen, will man die Zukunft der Gemeinden und damit die Zukunft des Landes insgesamt nicht aufs Spiel setzen.

²⁵ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Gutachten 2011/12, S. 42 und 227.