

Analysen und Konzepte

aus dem Programm „LebensWerte Kommune“



Detroit. Hintergründe eines historischen Bankrotts.

Inhalt

1. Einleitung	1
2. Der lange Weg in die Insolvenz	2
3. Stand der Verbindlichkeiten vor der Insolvenz	4
4. Konsolidierungsmaßnahmen vor der Insolvenz	5
5. Chronologie der Ereignisse	7
6. Ergebnisse des Insolvenzverfahrens	8
7. Hintergründe	9
8. Fazit	11
Literatur	11
Ausblick	12

Autor: Dr. René Geißler

1. Einleitung

Im Juli des Jahres 2013 ging eine Nachricht um die Welt: Detroit, einst stolze und reiche Autostadt, erklärt sich offiziell für bankrott. In den USA ist dieser Schritt rechtlich möglich. Er wurde jedoch noch nie von einer Stadt dieser Größenordnung gegangen. Detroit betrat unbekanntes Terrain, mit ungewissem Ausgang. Das große Echo dieser Maßnahme erklärt sich auch aus der besonderen Stellung der Stadt in den USA. Detroit steht als Symbol für die Stärke des Landes, technologischen Fortschritt, Wirtschaftskraft und sozialen Aufstieg. Gleichzeitig steht Detroit auch seit Jahren als Symbol der Schattenseiten; für Niedergang, Schrumpfung, Verarmung.

Die hier dargelegten Erkenntnisse basieren auf einer Vielzahl persönlicher Gespräche mit Experten aus Wissenschaft, Stadt-, Landes- und Bundesverwaltung, Verbänden und Zivilgesellschaft vor Ort.¹

Finanzen

Demographie

Soziales

Dr. René Geißler, Projektmanager im Projekt „Nachhaltige Finanzen“ der Bertelsmann Stiftung | rene.geissler@bertelsmann-stiftung.de

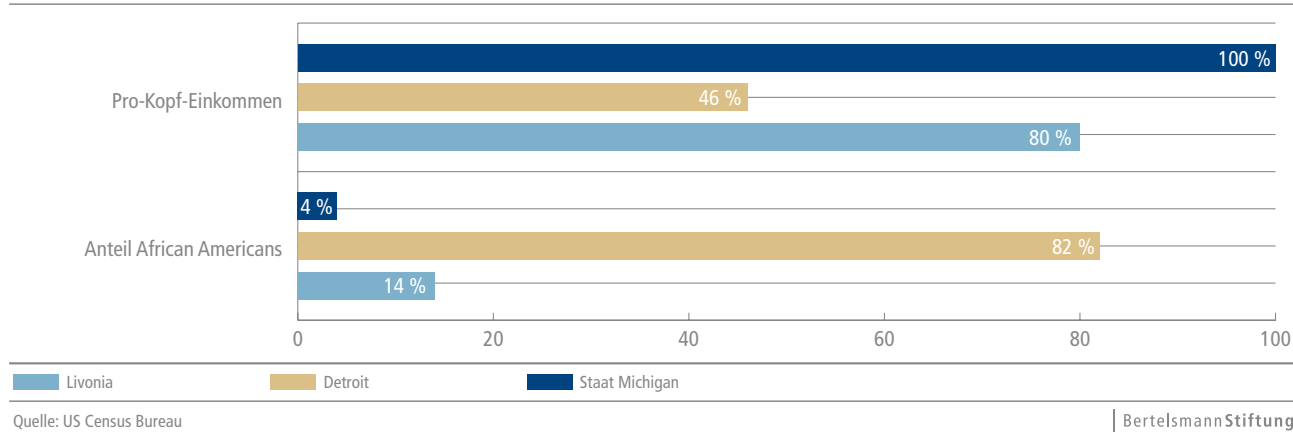
¹ Einen ausführlichen Bericht bietet der Blog des Wegweisers Kommune unter dem Stichwort „Detroit“: <http://blog.wegweiser-kommune.de/tag/detroit>.

Detroit.

Hintergründe eines historischen Bankrotts.

Abbildung 1: Segregation in der Region Detroit

Pro-Kopf-Einkommen als Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2012; Bevölkerungsstruktur in 2011



Einige Zahlen verdeutlichen die Lage:

- Die Stadt verlor zwischen 1950 und 2010 über 60 Prozent der Einwohner.
- Rund 78.000 Häuser und Grundstücke stehen leer.
- Die Armutsquote liegt bei 40 Prozent.
- Die Kriminalitätsrate liegt beim Fünffachen des US-Durchschnitts.
- 2010 war nicht einmal jeder dritte Erwachsene in Beschäftigung.

Die vorliegende Ausgabe von „Analysen und Konzepte“ beleuchtet die Ursachen der Insolvenz, den Verlauf des Verfahrens, dessen Ergebnisse und Hintergründe. Darüber hinaus werden zwei wesentliche Merkmale des US-Systems skizziert: die Insolvenz-Option nach Chapter 9 und das Verhältnis zwischen Land und Kommune.

Das System der Kommunalfinanzen weist große Unterschiede auf. Dennoch bietet Detroit auch den deutschen Kommunen einige Lehren.

2. Der lange Weg in die Insolvenz

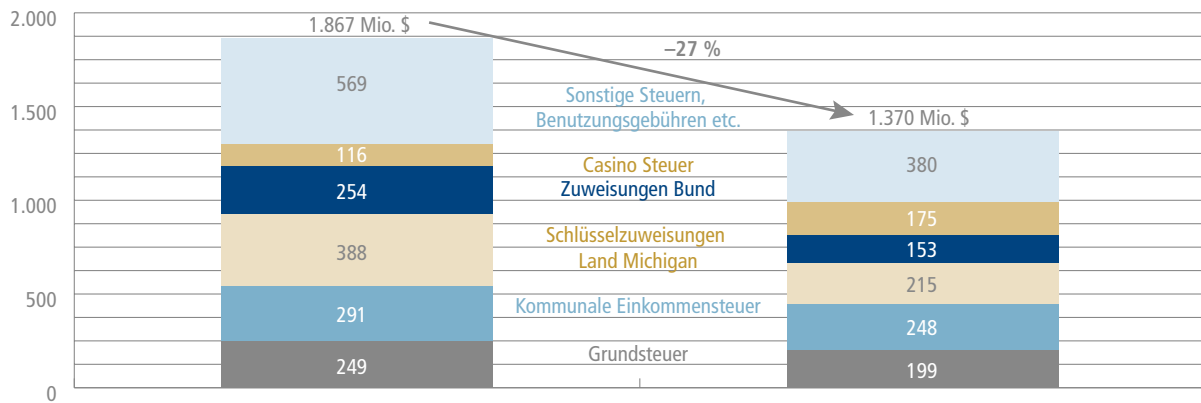
Die Insolvenz der Stadt hat in den USA niemanden überrascht. Sie erfolgte nicht spontan, sondern war Resultat von sich seit Jahrzehnten ausbreitenden Entwick-

lungen (Mallach und Scorsone 2011). Jene liegen in der Wirtschaft, der Bevölkerungsstruktur, gesellschaftlichen Konflikten, dem System der Kommunalfinanzen und nicht zuletzt einer überforderten Lokalpolitik.

Der größte Faktor ist die Automobilindustrie. Sie entwickelte sich im 20. Jahrhundert zum quasi einzigen Wirtschaftszweig. Hunderttausende relativ einfache Jobs entstanden und lösten eine enorme Migration, unter anderem aus den Südstaaten, aus. Der technologische Fortschritt und die internationale Konkurrenz trafen die Branche hart. Zwischen 1980 und 2010 halbierte sich die Zahl der Arbeitsplätze in der Stadt. Die Bevölkerung der Stadt schrumpfte; jedoch nicht linear über alle Bevölkerungsgruppen. Über die Jahrzehnte wuchs und verfestigte sich eine stetig mehr entkoppelte Unterschicht.

Im Laufe des 20. Jahrhunderts entstand in der Region Detroit eine gesellschaftliche Segregation, die auch in den USA ihresgleichen sucht. Jene verläuft zwischen der wachsenden Gruppe der „African Americans“ und der „Nicht-African-Americans“. Die „weiße“ Mittelschicht-Bevölkerung zog mehr und mehr in die Vororte (z. B. Livonia; Abbildung 1). Die Bevölkerungszahl der Region Detroit blieb dagegen in den letzten vierzig Jahren rela-

Abbildung 2: Struktur der städtischen Einnahmen im Vergleich 2004 zu 2013



Quelle: City of Detroit. Financial Plan 2013: 194 f.

| BertelsmannStiftung

tiv konstant. 1960 lebte mehr als ein Drittel der Bevölkerung der Region in der Stadt Detroit, 2010 weniger als ein Siebtel. Zurück blieb die „schwarze“ Bevölkerung, welche zusehends verarmte und keine Lebenschancen sah. Dieser Rassenkonflikt hat eine lange Geschichte, führte mehrfach zu bürgerkriegsartigen Unruhen und prägt die gesamte Stadtgesellschaft (Martelle 2014).

Die Entwicklung der Wirtschafts- und Bevölkerungsstruktur drückte sich infolge des System der Kommunalfinanzien fatal im Haushalt der Stadt Detroit aus. Die Finanzierung basiert wesentlich auf einer Art einwohnerbezogener Schlüsselzuweisung, einer eigenen zusätzlichen Einkommensteuer und der Grundsteuer. Mit dem Verlust an Einwohnern sanken beständig die Schlüsselzuweisungen, zusätzlich änderte das Land Michigan das System zu eigenen Gunsten. Die Einkommensteuer vertrieb zum einen die Bürger in die Vororte, denn dort gab es sie nicht. Zum anderen sanken die Einnahmen infolge der sinkenden Beschäftigung. Die Grundstückswerte als Bemessungsgrundlage der Grundsteuer werden in den USA regelmäßig neu festgesetzt. In einer Stadt wie Detroit fielen sie beständig, damit auch die Steuereinnahmen. Das System öffentlicher Haushalte ist in den USA vom Gedanken des Wettbewerbs bestimmt. Ein Finanzausgleich existiert nicht.

Die lokalen Entwicklungen spiegeln sich daher ungebremst im Haushalt wider. Abbildung 2 zeigt Haushaltsvolumen und Struktur im Zeitvergleich. Der Rückgang der Gesamteinnahmen betrug binnen zehn Jahren nominal mehr als ein Viertel.

Zum Niedergang der Wirtschaft und zu den Mängeln des Finanzierungssystems kam eine ungenügende Lokalpolitik hinzu. Die oben erwähnten gesellschaftlichen, rassistisch motivierten Spannungen, prägten auch diese. Stadträte und Bürgermeister betrieben Klientelpolitik, verschärfte die Konflikte und ignorierten die offensichtliche Schrumpfung. Eine Kooperation mit der Landesregierung Michigan war nicht mehr möglich, ebenso wenig mit den Vororten. Management und Gestaltung verloren an Qualität. Auch die Verwaltungsorganisation war, gelinde gesagt, dysfunktional.

Ein weiteres systemisches und für Detroit nachteiliges Merkmal ist das öffentliche Dienstrecht. In den USA gibt es keine Flächentarifverträge. Jede Stadt verhandelt ihren eigenen Haustarifvertrag. In Detroit gab es im Jahr 2013 48 verschiedene. Die Stadt war über die Jahrzehnte bei den laufenden Gehältern und vor allem der Altersversorgung sehr großzügig. So konnten Polizisten und Feuerwehrleute nach 25 Dienstjahren ohne Abzüge

in Pension treten. Anpassungen an die schwindende Steuerkraft fanden nicht statt. Die Alters- und Krankenversicherung war für die Stadt nicht mehr tragbar.

Box 1: Das Insolvenzverfahren nach Chapter 9

Das System der US-Kommunalfinanzen weicht in vielen Elementen geradezu diametral von jenem Deutschlands ab. Der Verzicht auf einen Finanzausgleich und eine staatliche Einstandspflicht sowie das Bekenntnis zum Wettbewerb finden ihren Höhepunkt in Kapitel 9 der US-Insolvenzordnung (Chapter 9). Es erlaubt kommunalen Körperschaften unter bestimmten Umständen, sich für insolvent zu erklären (vgl. Spiotto 2012).

Das Insolvenzrecht entstand aus den Erfahrungen der Weltwirtschaftskrise in den 1930er Jahren, als reihenweise Kommunen Bankrott gingen, ohne dass hierfür ein Verfahren existierte. Die Vorteile einer gesetzlichen Regulierung liegen auf der Hand. Ziel der Insolvenz ist es, die bestehenden Verbindlichkeiten auf ein für den Haushalt tragfähiges Maß zu reduzieren, auf dass die Kommune finanziell wieder handlungsfähig werde. Allein die Kommune selbst kann die Insolvenz beantragen. Kein Gläubiger und auch nicht das Land kann sie dazu zwingen.

Diese rechtliche Option besteht allerdings nur, wenn das Land entsprechende Verfahrensvorschriften erlassen hat. Chapter 9 als Bundesgesetz ist allein nicht ausreichend, denn die Kommunen sind eine Angelegenheit der Länder. Ein solches Landesrecht existiert 2013 in 27 der 50 Bundesstaaten. Nur in diesen Staaten ist Chapter 9 damit theoretisch eröffnet. In fast allen Fällen muss das Land dem Insolvenzantrag zustimmen. Die Kommune muss vorher eine gütliche Einigung mit den Gläubigern ernsthaft versucht haben. Nach Genehmigung der Insolvenz besteht Gläubigerschutz. Eine Pfändung des Vermögens ist nicht zulässig. Die Kommune darf ihren Betrieb nicht einstellen. Die Kommune entwickelt

einen Insolvenzplan, den der Insolvenzrichter genehmigen muss, sofern er ihm ausgewogen für alle Gläubigergruppen erscheint. Darüber hinaus besitzt er keine Eingriffsrechte in die Haushaltspolitik. Eine Insolvenz bedeutet praktisch einen Schuldenschnitt für die Gläubiger. Jener lag in der Vergangenheit bei durchschnittlich einem Drittel (vgl. Moody's 2012: 16).

Zwischen 1980 und 2013 wurden 264 Fälle gezählt. Die auf den ersten Blick erhebliche Zahl relativiert sich mit Blick auf über 90.000 Kommunen der USA. Des Weiteren waren die meisten Fälle Auslagerungen im Bereich Wohnungen und Gesundheit (vgl. Moodys 2012: 10). Für klassische Gemeinden und Kreise sind seit 1980 49 Fälle bekannt. Die Insolvenzen konzentrieren sich auf nur vier Bundesstaaten, erklärbar aus deren liberaler Rechtslage.

Die Insolvenzoption wird somit äußerst selten wahrgenommen. Dafür gibt es eine Reihe von Gründen: Es ist im Interesse der Länder, Insolvenzen zu vermeiden, da Ansteckungsgefahren bestehen. Für die Kommune ist das Ergebnis nicht prognostizierbar, ebenso die Länge des Verfahrens und die hohen Kosten für Rechtsberatung. Die Kommunen finanzieren sich am Kapitalmarkt. Eine Insolvenz hat negative Effekte auf die Platzierung von Anleihen und die Zinssätze. Langfristig kann daher auch ein Schuldenschnitt unwirtschaftlich sein. Im Ergebnis gibt es relativ wenig Erfahrung mit kommunalen Insolvenzen. Jeder Fall hat seinen eigenen Charakter.

3. Stand der Verbindlichkeiten vor der Insolvenz

Spätestens seit dem 2004 gelang es der Stadt nur noch mittels Hilfen des Landes und diverser Buchhaltungstricks, den Haushalt formal auszugleichen. Parallel wuchsen die Verbindlichkeiten. Tabelle 1 weist die wesentlichen Positionen aus. Diese Übersicht erfordert einige nähere Ausführungen, denn bedingt durch das US-System ist die Struktur deutlich komplexer denn bei

deutschen Kommunen. So decken US-Kommunen ihren Bedarf an Fremdkapital nicht über Bankkredite, sondern über Anleihen am Kapitalmarkt.

Die kumulierten Defizite und Zahlungsrückstände des Haushalts nach dem Jahr 2000 summierten sich auf über eine Milliarde Dollar. Sie wurden über langfristige Anleihen gedeckt (1). Um Zahlungsausfälle zu vermeiden, gewährte das Land Michigan mehrere Notfallkredite, stets unter Auflagen strenger Konsolidierung (3). Die Struktur der Verschuldung stellte sich zum Ende des Haushaltsjahres 2012 damit wie folgt dar:

Tabelle 1: Übersicht der Verbindlichkeiten zum 30.6.2012

1	Anleihen des Kernhaushalts	1.093
2	Anleihen des Wasser- und Abwasserbetriebes	5.451
3	Notfallkredite des Landes Michigan	531
4	Pension Obligation Certificates	1.452
5	Zins Swaps	377
6	Sonstiges	398
7	Ungedeckte Pensionsfonds	6.370
Gesamte Verbindlichkeiten		15.671

Quelle: City of Detroit. Financial Plan 2013: 33 ff.

Die Anleihen der Wasserbetriebe sind, zumindest theoretisch, durch die Gebühren gedeckt (2). Der Wasser- und Abwasserbetrieb Detroits gehört zu den größten der USA. Er versorgt eine riesige, sich stetig entleerende Stadtfläche, geriet demzufolge in wirtschaftliche Probleme und war seit vielen Jahren unterfinanziert.

Das Haushaltswesen der US-Kommunen ist seit jeher doppisch, was die Bildung von Rückstellungen als eine Kategorie der Verbindlichkeiten einschließt. Der wesentliche Rückstellungsbedarf ergibt sich aus der Alters- und Krankenversorgung der städtischen Beschäftigten, die aus dem Stadthaushalt finanziert werden müssen. Eine Sozialversicherung existiert nicht. Die Höhe dieser Rückstellungen ist abhängig von den gesetzten Variablen (z. B. Rentenhöhe, Lebenserwartung, Rentenein-

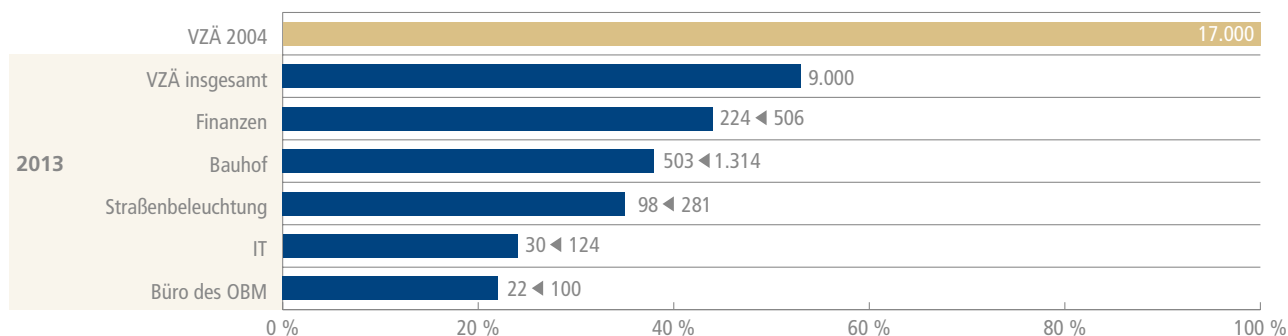
tritt, Zinssatz). Aus diesem Grund existieren auch unterschiedliche Zahlen über die Gesamtverbindlichkeiten der Stadt. Im Wesentlichen gibt es in Detroit zwei Pensionsfonds mit unterschiedlichen Konditionen; einen für Polizei und Feuerwehr und einen für die normalen Beschäftigten. Die Zuführungen an diese Rückstellungen konnte die Stadt nach 2000 nicht mehr aus den laufenden Einnahmen finanzieren. Sie emittierte daher 2005 und 2006 mehrere Anleihen, um die Pensionsfonds aufzufüllen (4). Diese Anleihen waren variabel verzinst und über Derivate abgesichert. Infolge der Finanzkrise wurden die Zinsderivate 2009 fällig (5). Die Stadt schloss einen Vergleich und verpfändete einen Teil der Glücksspielsteuer. Es verblieb dennoch ein ungedecktes Volumen an Pensionsverpflichtungen (7).

Die Höhe der Verbindlichkeiten ist nicht das eigentliche Problem, sondern deren Tragfähigkeit für die Stadt. Da es in den USA nicht die Annahme einer Haftungskette gibt, resultiert die Tragfähigkeit aus den Einnahmen, welche, wie gezeigt, stetig schwanden. Seit 2004 kam es ständig zu Liquiditätsengpässen, negativen „cash flows“ und Zahlungsausfällen. Im Jahr 2013 banden allein die Verpflichtungen der Stadt für den Schuldendienst fast ein Fünftel der Einnahmen. Diese Entwicklungen blieben dem Kapitalmarkt nicht verborgen. Mitte 2012 rangierten die Anleihen der Stadt auf Junk-Status.

4. Konsolidierungsmaßnahmen vor der Insolvenz

Die finanzielle Malaise der Stadt verlief über Jahrzehnte. Sie zwang die Stadt zu Konsolidierungsmaßnahmen aus drei Gründen: Zum einen ist der Haushaltsausgleich gesetzlich vorgeschrieben, zum Zweiten waren Maßnahmen spezialgesetzlich als Auflagen im Gegenzug der Notfallkredite des Landes notwendig. Der wichtigste Treiber war jedoch der Kapitalmarkt. Die Notwendigkeit, fortwährend neue Anleihen zu platzieren, deren Kosten aus den Ratings resultieren, übt enormen Druck auf die Haushaltspolitik der US-Städte aus. Es ist vor

Abbildung 3: Personalabbau der Stadtverwaltung von 2004 zu 2013



Quelle: City of Detroit. Financial Plan 2013: 219.

| BertelsmannStiftung

dem Hintergrund der wirtschaftlichen Entwicklung bemerkenswert, dass es der Stadt bis nach dem Jahr 2000 gelang, den Eindruck eines ausgeglichenen Haushalts zu erwecken.

Hinter den Kulissen ergriff die Stadt das übliche Spektrum an einnahmeerhöhenden und ausgabensenkenden Maßnahmen. Die rechtlichen Spielräume sind sehr viel größer als in Deutschland. Die Stadt erhöhte den Steuersatz der Grundsteuer über das gesetzlich zulässige Höchstmaß hinaus. Sie führte als eine von 22 Städten im Land Michigan eine zusätzliche Einkommensteuer von 2,5 Prozent für ihre Bürger ein. Ab Ende der 1990er Jahre siedelte die Stadt mehrere Casinos an und deckte einen wachsenden Teil ihres Haushalts, bis zu 20 Prozent, aus der Glücksspielsteuer. Vor allem diese Maßnahme rettete die Stadt für circa zehn Jahre.

Auf der Ausgabenseite fiel es der Stadt viele Jahre schwer, den Personalkörper an die schrumpfende Bevölkerung und die Tarifverträge an die schrumpfende Steuerkraft anzugleichen. Ab 2004, vor dem Hintergrund der Notfallkredite und Zahlungsausfälle, setzte dann ein rapider Stellenabbau ein (vgl. Abbildung 3).

Die eigentlichen Einsparungen erfolgten jedoch schleichend in Form unterlassener Instandhaltung. Detroit verfiel im wahrsten Sinne des Wortes. Einige Indikatoren hierfür erlangten 2013 mediale Aufmerksamkeit: Über die Hälfte der Straßenlampen waren defekt, ebenso zwei Drittel der Krankenwagen des städtischen Krankenhauses, zwei Drittel der 300 städtischen Grünflächen wurden in der Wirtschaftskrise geschlossen, die EDV der Stadtverwaltung wurde seit 1994 nicht mehr überholt. Verschärfend für die Stadt wirkte sich die traditionell geringe Siedlungsdichte. Der Verfall städtischer Dienstleistungen und Infrastruktur als auch die steigenden Abgaben verstärkten die Suburbanisierung und den Abfluss von Einnahmen. Ein Teufelskreis. Er eskalierte in der Wirtschaftskrise.

Mit dem Niedergang einher ging ein Verfall an Moral und Führung in der Stadtverwaltung. Ein ganzheitlicher Konsolidierungsplan wurde nie erarbeitet. Ein Stadtentwicklungskonzept, das die Schrumpfung akzeptiert und versucht zu steuern, lag bis 2013 nicht vor. Erarbeitet wurde es bezeichnenderweise durch verschiedene Stiftungen unter Beteiligung der Bürgerschaft. Die Politik klammerte sich an die Vergangenheit.

5. Chronologie der Ereignisse

Die Haushaltskrise Detroit's war kein Geheimnis. Sie war im wörtlichen Sinne offensichtlich. Dennoch erklärte die Stadt erst im Juli 2013 ihre Insolvenz. Um dies nachzuvollziehen, ist ein Exkurs in die Rechtslage von Chap-

ter 9 der US-Insolvenzordnung und in das Verhältnis zwischen Land und Kommunen notwendig (siehe Box 1 und 2). Ab Ende 2011 wurde das Finanzministerium des Landes Michigan aktiv und griff in die Haushaltspolitik der Stadt ein. Der Weg zur Insolvenzerklärung war damit eröffnet. Er wurde dann sehr schnell beschritten.

Tabelle 2: Chronologie der Insolvenz

11. Dezember 2011	Das Finanzministerium Michigan ordnet die erste Haushaltsanalyse an. Festgestellt wurde „ernsthafter fiskalischer Stress“.
9. April 2012	Stadt und Land vereinbaren ein Sanierungsprogramm. Das Land stellt die Stadt unter Aufsicht eines „Financial Advisory Board“. Teile des Stadtrates klagen dagegen.
November 2012	Das Finanzministerium Michigan ordnet eine zweite Haushaltsanalyse an. Die Stadt steht kurz vor der Zahlungsunfähigkeit.
14. März 2013	Gouverneur Rick Snyder setzt den Notfallmanager Kevin Orr ein. Er übernimmt alle Zuständigkeiten von Bürgermeister und Stadtrat.
12. Mai 2013	Der Notfallmanager legt dem Finanzministerium einen Finanz- und Betriebsplan für die Stadt vor.
14. Juni 2013	Der Versuch eines außergerichtlichen Vergleichs mit den Gläubigern scheitert.
18. Juli 2013	Der Notfallmanager erklärt die Insolvenz nach Chapter 9 der US-Insolvenzordnung. Der Gouverneur genehmigt die Insolvenzerklärung.
2. August 2013	Das zuständige Insolvenzgericht beschließt einen engen Zeitplan für den Fall. Bis zum 1. März 2014 muss der Restrukturierungsplan vorliegen.
18. August 2013	Gewerkschaften, Pensionäre und einige Gläubiger klagen gegen die Insolvenzerklärung der Stadt. Zum Stichtag gingen 109 Klagen ein.
19. Juli 2013	Das zuständige Bundesinsolvenzgericht setzt als Insolvenzrichter Steve Rhodes ein.
13. August 2013	Der Insolvenzrichter setzt Gerald Rosen als Mediator ein.
3. Dezember 2013	Das Gericht erklärt die Stadt für insolvenzfähig.
19. August 2013	Michigans Generalstaatsanwalt erklärt Kürzungen laufender Pensionen für verfassungswidrig.
21. Februar 2014	Die Stadt legt den ersten Restrukturierungsplan der Verbindlichkeiten vor. Er wird bis September laufend angepasst.
13. Januar 2014	Das Sanierungskonzept „Grand Bargain“ beginnt zu entstehen.
28. April 2014	Die Stadt erreicht eine Vereinbarung mit der größten Gewerkschaft. Wenige Tage später stimmen auch die Pensionäre zu.
5. Juni 2014	Der Stadtrat beschließt, das Detroit Institute of Arts in eine unabhängige Stiftung zu übertragen.
29. August 2014	Die Stadt verkündet, neue Anleihen über 275 Millionen Dollar zu emittieren. Das Land Michigan bürgt.
2. September 2014	Die gerichtliche Verhandlung des Restrukturierungsplans beginnt.
25. September 2014	Der Notfallmanager überträgt die gesetzlichen Kompetenzen zurück an Bürgermeister und Stadtrat.
16. Oktober 2014	Der letzte Gläubiger stimmt einem Vergleich zu.
7. November 2014	Der Insolvenzrichter erklärt den Restrukturierungsplan für gesetzmäßig und gültig.

Box 2: Das Notfallmanager-Gesetz des Landes Michigan

In den USA existiert keine dem deutschen System vergleichbare Finanzaufsicht des Landes. Lokale Autonomie wird sehr groß geschrieben. Da es keine Einstandspflicht der Länder für kommunale Verbindlichkeiten gibt, ist die Legitimation der Länder, einzugreifen, gering. Selbstverständlich kann auch in den USA den Ländern das Funktionieren ihrer Kommunen nicht gleichgültig sein, erbringen diese doch vielfältige öffentliche Leistungen, z. B. Gesundheit, Schulen und Polizei. Darüber hinaus gilt es, Ansteckungseffekte auf andere Kommunen zu vermeiden. Die großen föderalen Spielräume in den USA resultieren in einer nicht koordinierten, teilweise sogar nicht bekannten Vielfalt des Rechts. Eine vergleichende Studie aus dem Jahre 2012 über die Praxis der 50 Bundesstaaten in der Beaufsichtigung ihrer Kommunen bzw. im Umgang mit gefährdeten Kommunen ergab, dass 19 Staaten einschlägige Programme praktizieren (PEW 2012). In 31 Staaten sind solche nicht bekannt. Hier wird wohl ad hoc entschieden.

Michigan war einer der ersten Staaten, der 1988 ein entsprechendes Gesetz erließ (Citizens Research Council of Michigan 2010). Auslöser war ein Gerichtsbeschluss, der einen Notfallmanager für eine Stadt anordnete. Das Finanzministerium reagierte mit einem Gesetz, um für die Zukunft ein Verfahren für den Eingriff zur Hand zu haben und solche Prozesse steuern zu können. Zwischen 1990 und 2010 wurden auf dieser Basis Notfallmanager in sieben Gemeinden gesandt. Sie besaßen weite Kompetenzen für die Sanierung der Haushalte. Der Berufung voraus geht eine Haushaltsanalyse durch das Finanzministerium. Der Gouverneur muss jeden einzelnen Fall persönlich genehmigen. Die Entscheidung über die Auswahl des Managers trifft ein Gremium. Die Gemeinde trägt die Kosten.

Im Jahr 2010 verschärfte das Finanzministerium die Rechtslage wesentlich. Die Kompetenzen des Notfallmanagers reichten nun bis hin zur Erklärung der Insol-

venz. Dieses Gesetz war sehr unpopulär im Land. Im Jahr 2012 wurde es durch einen Volksentscheid zu Fall gebracht. Nur wenige Wochen später verabschiedete das Parlament eine neue Fassung, welche die Rechte der Kommunen stärkt. Wenn eine Haushaltskrise festgestellt und vom Gouverneur genehmigt wird, muss der Stadtrat nun eine von vier vorgegebenen Optionen wählen. Eine dieser Optionen ist der Notfallmanager, eine andere die Insolvenz. Interessant ist, dass jede der vier Optionen nur einmal gewählt werden darf. Besteht die Haushaltskrise also langfristig und erweist sich die Kommune als nicht sanierungsfähig, läuft das Verfahren auf die Insolvenz hinaus. Die Handlungsspielräume des Notfallmanagers wurden wieder begrenzt, ebenso wie dessen Amtszeit auf 18 Monate. Allgemein übt das Finanzministerium eine stärkere Aufsicht aus und muss wichtige Entscheidungen separat genehmigen.

6. Ergebnisse des Insolvenzverfahrens

Am 7. November 2014 genehmigte der Richter den Insolvenzplan der Stadt. Klagen gegen dieses Urteil sind nicht anhängig. Alle Parteien akzeptierten ihn. Ziel des Chapter-9-Insolvenzverfahrens ist es, die Verbindlichkeiten soweit zu senken, dass sie aus den regulären Einnahmen des Haushalts wieder tragbar erscheinen. Diese Tragbarkeit basiert somit auf langfristigen Prognosen. Chapter 9 ist keine exakte Wissenschaft. Mit Blick auf die Struktur der Verbindlichkeiten standen sich im Verfahren die zwei großen Gruppen Anleihenläubiger und Personal/Pensionäre gegenüber. Der Insolvenzplan wurde von der Stadt entworfen, mit den Gläubigern separat und letztlich im September 2014 vor Gericht verhandelt. Am Ende stand ein Kompromiss, den der Richter genehmigte.

Als numerisches Ergebnis steht die Zahl sieben Milliarden Dollar. Um diesen Betrag sind die Verbindlichkeiten der Stadt reduziert. Ein tieferer Blick offenbart, dass diese Zahl genauso von Variablen und Annahmen abhängig ist wie die frühere Gesamtsumme der Verbindlichkeiten.

Je nachdem, wie Kürzungen in Pensionen und Krankenversicherung gewertet werden, ergeben sich andere zukünftige Rückstellungsbedarfe und somit Minderungen zum status quo ante. Die Kürzung laufender Pensionen wurde als unzulässig erklärt. Zulässig ist und praktiziert wurde die Kürzung zukünftiger Pensionsansprüche der heutigen aktiven Beschäftigten. Allerdings erleiden nur die normalen Beschäftigten einen Einschnitt von 4,5 Prozent, hinsichtlich Polizei und Feuerwehr verzichtete man darauf. Schmerzlicher als die Kürzung der Pension an sich sind die Kürzungen der jährlichen Erhöhungen und Sonderzahlungen. Die Kaufkraft der Pensionäre wird langfristig abnehmen. Deutliche Einschnitte gab es im Bereich der Krankenversicherung.

Einen kurzfristigen und erheblichen Verlust erlitten hingegen die Anleihegläubiger. Hier betrug der Schuldenschnitt rund 80 Prozent und fiel damit sehr viel höher aus als in den historischen Vergleichsfällen mit gut 30 Prozent. Diese Nachricht erregte die Kapitalmärkte mehr als die Nachricht der Insolvenz selbst, die aus den Ratings prognostizierbar war. Der Verlust traf vornehmlich die Versicherungsgesellschaften, welche die Anleihen versichert hatten und nun von den Gläubigern in Regress genommen wurden. Nicht verwunderlich waren es daher diese Unternehmen, die am härtesten verhandelten und separate Vergleiche erreichten. In diesen Vergleichen übertrug die Stadt als Entschädigung für den Verlust unter anderem Immobilien und Gebühreneinnahmen.

Im Insolvenzplan ist auch die Summe von 1,7 Milliarden Dollar an Investitionen vornehmlich für Stadtbau, öffentliche Sicherheit und die EDV-Ertüchtigung vermerkt. Allerdings verteilt auf die kommenden zehn Jahre und unter dem Vorbehalt verfügbarer Mittel.

Außerhalb numerischer Betrachtungen stehen die globale Öffentlichkeit, die Aktivierung der regionalen Bürgerschaft und Wirtschaft sowie die Reform der Stadtverwaltung. Entgegen früherer Befürchtungen hat die Insolvenzerklärung nicht zu einer Stigmatisierung der

Stadt, sondern zu einer Welle der Anteilnahme und Solidarität geführt. Die Stadt wurde aufgerüttelt. Ehedem undenkbar Maßnahmen konnten umgesetzt werden. Frisches Kapital und neue Ideen strömten in die Stadt. Ein neuer Bürgermeister wurde gewählt, ein neuer Kämmerer eingesetzt. In der Stadtverwaltung wurden in erheblichem Maß Personal ausgetauscht und Organisationsformen verändert. Zum Beispiel gibt es erstmals Formen regionaler Kooperation mit den Vororten, namentlich in Form der Wasserver- und Abwasserentsorgung. Die Qualität des Managements hat zugenommen, unerlässlich, um die ambitionierten Pläne umzusetzen.

Die Stadt steht nun unter enger Aufsicht des Finanzministeriums. Ein extern besetzter Aufsichtsrat wurde einberufen, der alle finanzrelevanten Entscheidungen der Verwaltung prüft. Auch über die Verbürgung einer neu emittierten Anleihe ist das Land nun stärker in der Pflicht.

Zu den Ergebnissen des Verfahrens gehören auch Beratungskosten von geschätzten 150 Millionen Euro.

7. Hintergründe

Das Insolvenzverfahren war von zwei Besonderheiten geprägt. Die erstere erklärt die Insolvenzerklärung selbst, die zweite das Ergebnis.

Eine Insolvenzerklärung wäre für die Stadt auch zehn Jahre früher praktisch schon diskutabel, wenn nicht gar angebracht gewesen. Stadtrat und Bürgermeister waren aber zu diesem Schritt nicht bereit; teils da sie die Lage falsch einschätzten, teils weil sie die Folgen des Verfahrens fürchteten. Formal kann jedoch nur die Stadt selbst Insolvenz erklären. Das Land Michigan verdrängte die Probleme seiner größten und prägenden Stadt über Jahrzehnte; sei es aus parteipolitischen Gründen zwischen demokratischer Stadt und republikanischem Land, sei es aus Ratlosigkeit. Die Stadt war schlicht über viele Jahre politisch zu mächtig, als dass die Landesregierung den Konflikt eskalieren lassen

wollte. Diese Situation änderte sich 2011. Die politische und generelle Bedeutung der Stadt schwand, eine neu gewählte große Koalition der Landesregierung umging parteipolitische Reflexe und die Wirtschaftskrise hatte die Probleme eskalieren lassen. Die Stadt stand quasi vor dem Zusammenbruch. So wurden zwei Haushaltsanalysen durchgeführt, an deren Ende die Berufung eines Notfallmanagers durch den Gouverneur stand. Dieser übernahm alle Kompetenzen von Bürgermeister und Stadtrat und erklärte wenig später die Insolvenz. Formal handelte er damit als Organvertreter der Stadt, de facto handelte die Landesregierung. Das allerdings war nur möglich durch eine zeitlich relativ zufällige Rechtslage (vgl. Box 2). Die Einsetzung des Notfallmanagers basierte auf einem gesetzlichen Stand, der ihm nahezu unbegrenzte Kompetenz vermittelte. Dieses Gesetz galt nicht einmal zwei Jahre. Es wurde wenig später durch einen Volksentscheid zu Fall gebracht, für Detroit galt die alte Rechtslage aber weiter.

Am Ende des mit 16 Monaten kurzen Verfahrens standen eine rechnerische Entlastung von sieben Milliarden Dollar, ein Vergleich zwischen allen Gläubigern und nur geringe Pensionskürzungen. Erfolgsfaktor für dieses aus Sicht der Stadt positive Ergebnis war ein Verhandlungspaket namens „Grand Bargain“. Es entstand aus der Debatte um den Verkauf der Detroiters Kunstsammlung. Der Notfallmanager regte den Verkauf einiger Werke an, um die Insolvenzmasse zu erhöhen und die Verluste der Anleihegläubiger und Pensionäre zu mindern. Dieses Ansinnen erregte ungeheuerlichen Unmut in der Bürgerschaft weit über Detroit hinaus. Das Ziel, Pensionskürzungen zu mindern, ließ sich jedoch nicht einfach negieren. Die Kunstsammlung sagte daher zu, als Alternative zum Verkauf eigenständig neue Gelder einzusammeln. Weitere Beträge in der Größenordnung mehrerer hundert Millionen Dollar kamen von Stiftungen und Unternehmen. Knapp zweihundert Millionen steuerte das Land Michigan bei. Diese Gelder, in der Summe 816 Millionen Dollar, sollen in einem Fonds (Stiftung für Detroit's Zukunft) geparkt werden und über zwanzig Jahre die städtischen Pensionen stützen.

Die Kunstsammlung selbst wurde als Stiftung verselbstständigt und ist damit vor zukünftigen Angriffen gefeit.

Vier Fragen an ...

Bruce Katz, Direktor des Metropolitan Policy Program an der Brookings Institution, Washington DC



Was war ihr erster Gedanke, als Sie von der Insolvenzerklärung der Stadt hörten? Mein spontaner Gedanke war, das wurde Zeit. Detroit hat über Jahrzehnte gelitten, nicht nur am Wegzug der Bevölkerung und Industrie, sondern auch an politischer

Unfähigkeit und Missmanagement. Das Haushaltsloch war 2013 zu groß. Der dramatische Schritt der Insolvenz war ausweglos und notwendig.

Was ist die positive Lehre, die wir aus Detroit ziehen können? Die wichtigste Erkenntnis ist: Städte sind mehr als nur Verwaltungen. Was wir in Detroit erlebt haben, ist eine Stadt ohne funktionierende Verwaltung und Regierung. Sie wurde erneuert durch ein Netzwerk aus Philanthropen, Bürgern, Unternehmen, Hochschulen und Nachbarschaften. Das ist die Art, wie die USA funktionieren. Die Insolvenz Detroit's hat diesen Weg stärker gemacht als irgendwo sonst.

Sie forschen seit vielen Jahren über die Zukunft der Metropolen. Ihre Empfehlung an die Städte ist, wissenschaftliche und kreative Organisationen zu bündeln und zu vernetzen, da diese Urbanität neue Industrien anzieht. Wie kann Detroit eine solche „Innovation City“ werden? Detroit ist bereits auf dem Weg dorthin. Die Stadt verfügt über einige solche Standortfaktoren, die in einem kleinen Teil der Stadt konzentriert sind. Downtown und Mid-

town machen nur drei Prozent der Fläche aus, binden aber 50 Prozent der Arbeitsplätze. Dort sitzen wichtige innovative Unternehmen, Anker-Institutionen wie das Krankenhaus, Hochschulen, die Kunstsammlung. Diese Institutionen müssen vernetzt werden, um ihre Effekte zu „hebeln“. Das ist der beste Weg, um Wachstum zu stärken, Jobs zu schaffen und Steuern zu generieren; im Interesse aller Bewohner.

Wie wird die Stadt in fünf oder zehn Jahren aussehen? Wir sind am Anfang eines langen Weges. Momentan prägen Leerstand und Verwahrlosung das Stadtbild. Ich bin dennoch optimistisch. Die Stadt hat eine große emotionale Bedeutung. Sie zieht bereits heute eine neue Generation von Unternehmern, Kreativen, Investoren, Einwohnern an. Diese Menschen machen einen Unterschied. Sie sehen die Möglichkeiten in der Stadt. Wir haben ein Markt-Momentum erreicht, das (hoffentlich) Wirtschaftswachstum schaffen wird. Dann kann die Stadt wieder das bieten, was die Menschen zum Leben brauchen: Jobs, gute Schulen, sichere Straßen und funktionierende städtische Dienstleistungen.

8. Fazit

Detroit ist ein Extremfall US-amerikanischer Stadtentwicklung. Es wäre jedoch verkürzt, den Niedergang und letztlich die Insolvenz allein auf den Strukturwandel zurückzuführen. Jener ist ein flächendeckendes Problem alter Industriestädte, obgleich in seiner Größenordnung einzigartig. Er konnte jedoch nur solch katastrophale Verläufe annehmen in Verbindung mit Mängeln des Finanzierungssystems und einem Versagen der Gesellschaft bzw. Lokalpolitik. Im Ergebnis steht eine in jeder Hinsicht zerrüttete Stadt, die nicht in der Lage ist, existenzielle öffentliche Leistungen zu finanzieren und akzeptable Lebenschancen zu bieten.

Es zeigte sich, dass unter diesen Bedingungen der Verweis auf kommunale Autonomie zu kurz greift. Lösungs-

ansätze können nur in Kooperation zwischen Stadt und Land entstehen, letztlich müssen sie auch durch das Land erzwungen werden, denn es trägt die Verantwortung. So wird das Land Michigan auf lange Zeit stark in die Haushaltspolitik eingebunden, lokale Autonomie begrenzt sein. Ein Treiber des Niedergangs war die geringe Qualität der lokalen Politik und Stadtverwaltung, befördert durch rassistische Spannungen. Im Zuge des Insolvenzverfahrens wurden wichtige Führungspositionen ausgetauscht und die Verwaltung reorganisiert.

Das Insolvenzverfahren war ein „Blindflug“. Er verlief überraschend erfolgreich, wenngleich von einigen Zufällen abhängig. Etliche rechtliche Grundsatzfragen mussten im Verlauf geklärt werden, denn es lagen keine Erfahrungen in Michigan vor. Der Mut der Landesregierung und die Arbeit des Notfallmanagers sind hervorzuheben, der gleichsam fachfremd in diesen Fall einstieg. Unverzichtbar war das Engagement der Stiftungen, ohne welches der „Grand Bargain“ nicht denkbar gewesen wäre.

Für die Zukunft der Stadt ist ein erträglich stabiler Haushalt jedoch nur ein Faktor. Den grundlegenden Problemen wie Arbeitslosigkeit und Segregation ist sehr viel schwerer zu begegnen. Die Zukunft kann nur in einem radikalen Rückbau der Stadt stehen, der nun erstmals über ein Stadtentwicklungskonzept und Fördermittel des Bundes möglich scheint. Die Initiativen einiger Unternehmen, von NGOs oder Bürgern, die sich im Vakuum städtischer Führung bildeten, müssen gefördert werden. Fest steht eines: Detroit muss sich neu erfinden. Der Weg zurück in die blühende Industriestadt steht nicht zur Verfügung.

Literatur

- City of Detroit. Financial and Operating Plan. Office of the Emergency Manager. Detroit 2013.
- Citizens Research Council of Michigan. Financial Emergencies in Michigan Local Governments. Report 362. Livonia 2010.

- Mallach, Alan, und Edward Scorsone. Long-Term Stress and Systemic Failure. Taking Seriously the Fiscal Crisis of America's Older Cities. Center for Community Progress. Flint 2011.
- Martelle, Scott. Detroit. A Biography. Chicago Review Press. 2014.
- Moody's Investors Services. U.S. Municipal Bond Defaults and Recoveries, 1970–2011. Special Comment. New York 2012.
- PEW Charitable Trust. The State Role in Local Government Financial Distress. Philadelphia 2013.
- Spiotto, James. Financial Emergencies. „Default and Bankruptcy.“ The Oxford Handbook of State and Local Government Finance. Hrsg. Robert D. Ebel und John E. Petersen. Oxford University Press 2012. 756–783.

Mission

„Analysen und Konzepte“ ist eine Publikationsreihe aus dem Programm LebensWerte Kommune. Das Programm widmet sich den drei großen gesellschaftlichen Herausforderungen auf kommunaler Ebene: dem demographischen Wandel in seinen Ausprägungen und Auswirkungen auf alle Politikfelder, der zunehmenden sozialen Spaltung, insbesondere bei Kindern und Jugendlichen, sowie der Haushaltskrise, die sich regional vertieft und kommunales Agieren behindert. „Analysen & Konzepte“ soll Ergebnisse der Stiftungsarbeit zu diesen Themen praxisgerecht vermitteln und den Entscheidungsträgern relevante Informationen zur Verfügung stellen.

Die Bertelsmann Stiftung engagiert sich in der Tradition ihres Gründers Reinhard Mohn für das Gemeinwohl. Sie versteht sich als Förderin des gesellschaftlichen Wandels und unterstützt das Ziel einer zukunftsfähigen Gesellschaft. Die Bertelsmann Stiftung tritt ein für die Stärkung kommunaler Selbstverwaltung, da auf kommunaler Ebene gesellschaftlichen Herausforderungen am wirkungsvollsten begegnet werden kann. Die Stiftung ist unabhängig und parteipolitisch neutral.

Ausblick

Nr. 3/2015 erscheint im Juni 2015

Kommunale Sozialausgaben. Für und Wider einer Bundesbeteiligung.

Die Ausgaben der Kommunen für soziale Leistungen erreichen jährlich neue Rekordwerte und binden einen wachsenden Anteil der Haushalte. Es besteht wenig Zweifel, dass die zwangsläufige Kumulation dieser Lasten in strukturschwachen Regionen die regionale Haushaltskrise wesentlich befördert. Verfassungsrechtlich gilt die Verortung dieser Leistungen auf kommunaler Ebene als zumindest suboptimal. Seit Jahrzehnten fordern die Kommunen daher finanzielle Entlastungen. Im Rahmen der laufenden Bund-Länder-Verhandlungen um die Neuordnung der Finanzbeziehungen steht diese Frage wieder auf der Agenda. Auch im Koalitionsvertrag sind Hilfen zugesagt. Offen ist jedoch der Weg. Die kommende Ausgabe von „Analysen und Konzepte“ erörtert die Vor- und Nachteile, Grenzen und Konsequenzen einer stärkeren Bundesbeteiligung aus staatsrechtlicher, fiskalischer, politischer und administrativer Sicht. Es zeigt sich, dass den Zielen dieser Transfers diverse Hürden entgegenstehen, die in der öffentlich oft populistisch zulasten des Bundes geführten Debatte übersehen werden.

Impressum

© 2015 Bertelsmann Stiftung

Bertelsmann Stiftung | Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh | www.bertelsmann-stiftung.de

Autor Dr. René Geißler | **Verantwortlich** Dr. René Geißler | **Lektorat** Rudolf Jan Gajdacz, München | **Gestaltung** Nicole Meyerholz, Bielefeld | **Bildnachweis** © Gary Blakeley – iStockphoto.com | **ISSN** 2199-7969