

Kambeck, Rainer; Rappen, Hermann

## Research Report

Duisburger Haushalt vor dem Kollaps?: Eine Analyse des Haushaltsplanentwurfs 2010 und des Haushaltssicherungskonzeptes der Stadt Duisburg. Endbericht - März 2010. Projekt im Auftrag der Niederrheinischen Industrie- und Handelskammer Duisburg - Wesel - Kleve zu Duisburg

RWI Projektberichte

## Provided in Cooperation with:

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

*Suggested Citation:* Kambeck, Rainer; Rappen, Hermann (2010) : Duisburger Haushalt vor dem Kollaps?: Eine Analyse des Haushaltsplanentwurfs 2010 und des Haushaltssicherungskonzeptes der Stadt Duisburg. Endbericht - März 2010. Projekt im Auftrag der Niederrheinischen Industrie- und Handelskammer Duisburg - Wesel - Kleve zu Duisburg, RWI Projektberichte, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/72610>

### Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

### Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



## Projektbericht

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

**„Duisburger Haushalt vor dem Kollaps?“  
Eine Analyse des Haushaltsplan-  
entwurfs 2010 und des Haushalts-  
sicherungskonzeptes der Stadt Duisburg**

Endbericht

Projekt im Auftrag der Niederrheinischen Industrie- und  
Handelskammer Duisburg - Wesel – Kleve zu Duisburg

# Impressum

## Vorstand

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt (Präsident)  
Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vizepräsident)  
Prof. Dr. Wim Kösters

## Verwaltungsrat

Dr. Eberhard Heinke (Vorsitzender);  
Dr. Henning Osthues-Albrecht; Dr. Rolf Pohlig; Reinhold Schulte  
(stellv. Vorsitzende);  
Manfred Breuer; Oliver Burkhard; Dr. Hans Georg Fabritius;  
Hans Jürgen Kerkhoff; Dr. Thomas Köster; Dr. Wilhelm Koll;  
Prof. Dr. Walter Krämer; Dr. Thomas A. Lange; Tillmann Neinhaus;  
Hermann Rappen; Dr.-Ing. Sandra Scheermesser

## Forschungsbeirat

Prof. Michael C. Burda, Ph.D.; Prof. David Card, Ph.D.; Prof. Dr. Clemens Fuest;  
Prof. Dr. Justus Haucap; Prof. Dr. Walter Krämer; Prof. Dr. Michael Lechner;  
Prof. Dr. Till Requate; Prof. Nina Smith, Ph.D.

## Ehrenmitglieder des RWI

Heinrich Frommknecht; Prof. Dr. Paul Klemmer †; Dr. Dietmar Kuhnt

## RWI Projektberichte

Herausgeber:  
Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung  
Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen  
Tel. 0201/81 49-0, Fax 0201/81 49-200, e-mail: rwi@rwi-essen.de  
Alle Rechte vorbehalten. Essen 2010  
Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

**„Duisburger Haushalt vor dem Kollaps?“  
Eine Analyse des Haushaltsplanentwurfs 2010 und des  
Haushaltssicherungskonzeptes der Stadt Duisburg**

Endbericht – März 2010  
Projekt im Auftrag der Niederrheinischen Industrie- und Handelskammer  
Duisburg - Wesel - Kleve zu Duisburg

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

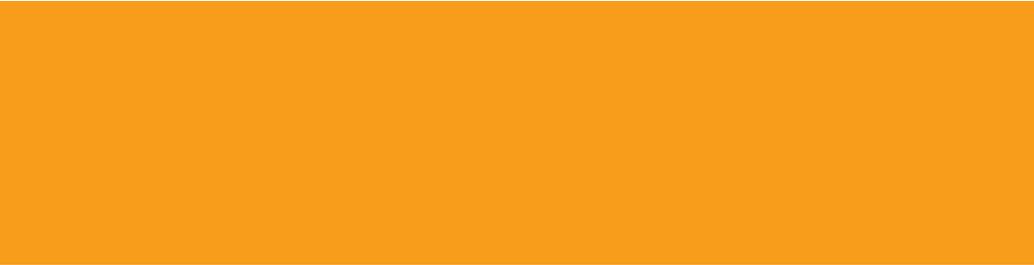
## **„Duisburger Haushalt vor dem Kollaps?“ Eine Analyse des Haushaltsplan- entwurfs 2010 und des Haushalts- sicherungskonzeptes der Stadt Duisburg**

Endbericht – März 2010

Projekt im Auftrag der Niederrheinischen Industrie- und  
Handelskammer Duisburg - Wesel – Kleve zu Duisburg

Projektteam: Dr. Rainer Kambeck und Hermann Rappen

Das Projektteam dankt Malte Döring, Karl-Heinz Herlitschke,  
Diane Kostroch, Claudia Lohkamp und Mona Welke  
für die Unterstützung bei der Durchführung des Projekts.



## Inhaltsverzeichnis

<b>Die zentralen Ergebnisse vorab .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Duisburgs Finanzen vor dem Kollaps? .....</b>	<b>7</b>
<b>2. Ursachen der Duisburger Finanzkrise.....</b>	<b>9</b>
2.1. Probleme der Einnahmeseite .....	10
2.2. Probleme der Ausgabenseite .....	14
2.2.1 Entwicklung der laufenden Primärausgaben .....	14
2.2.2 Personalausgaben.....	15
2.2.3 Sozialleistungen.....	16
<b>3. Analyse des Haushaltssicherungskonzeptes.....</b>	<b>19</b>
3.1. Konsolidierungsbedarf und -volumen .....	19
3.2. Einnahmeverbesserungen.....	21
3.2.1 Spezielle Entgelte.....	21
3.2.2 Steuern .....	25
3.2.2.1 Realsteuern .....	25
3.2.2.2 Hundesteuer .....	25
3.2.2.3 Vergnügungssteuer.....	26
3.2.3 Konsolidierungsbeiträge der städtischen Beteiligungen und des sonstigen Vermögens .....	29
3.3. Kürzung der Aufwendungen .....	31
3.3.1 Kürzung freiwilliger Leistungen.....	32
3.3.2 Anpassungen an die demographische Entwicklung .....	33
3.3.3 Kürzung der Personalaufwendungen .....	34
3.3.4 Auslagerung kommunaler Aufgabenerfüllung .....	35
<b>4. Fazit .....</b>	<b>36</b>
Literatur .....	41

Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 1 Entwicklung der Kassenkredite der Stadt Duisburg im Vergleich der kreisfreien Städte Nordrhein-Westfalens .....7

Schaubild 2 Entwicklung des Eigenkapitals<sup>1</sup> der Stadt Duisburg .....8

Schaubild 3 Stand der Kassenkredite der kreisfreien Städte Nordrhein-Westfalens .....9

Schaubild 4 Entwicklung des Duisburger Gemeindeanteils an der Einkommenssteuer im Vergleich der kreisfreien Städte Nordrhein-Westfalens .....11

Schaubild 5 Entwicklung des Duisburger Gewerbesteueraufkommens im Vergleich der kreisfreien Städte Nordrhein-Westfalens .....11

Schaubild 6 Entwicklung des Duisburger Aufkommens der Grundsteuer B im Vergleich der kreisfreien Städte Nordrhein-Westfalens .....12

Schaubild 7 Steuer- und Finanzkraft je Einwohner der Stadt Duisburg im interkommunalen Längsschnittvergleich .....13

Schaubild 8 Finanzkraft<sup>1</sup> je Einwohner der Stadt Duisburg im interkommunalen Vergleich .....13

Schaubild 9 Personalausgaben Duisburgs im interkommunalen Vergleich .....15

Schaubild 10 Leistungen der Sozial- und Jugendhilfe<sup>1</sup> Duisburgs im interkommunalen Vergleich .....17

Schaubild 11 Entwicklung der Sozialhilfedichte Duisburgs im interkommunalen Vergleich .....18

Schaubild 12 Fallzahlen der Jugendhilfe im interkommunalen Vergleich .....19

Schaubild 13 Geplante Haushaltsentlastungen .....20

Schaubild 14 Gewerbesteuerhebesätze und Haushaltsstatus im Vergleich der kreisfreien Städte .....26

Schaubild 15 Hebesätze der Grundsteuer und Haushaltsstatus im Vergleich der kreisfreien Städte .....27

Schaubild 16 Struktur der Aufwendungen der Stadt Duisburg .....31

Schaubild 17 Personalintensität der Duisburger Stadtverwaltung im interkommunalen Vergleich .....35

## Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1	Entwicklung der laufenden Primärausgaben <sup>1</sup> der Stadt Duisburg im interkommunalen Vergleich .....	14
Tabelle 2	Entwicklung der Personalintensität der Stadt Duisburg im interkommunalen Vergleich .....	16
Tabelle 3	Laufende Hilfen zum Lebensunterhalt .....	18
Tabelle 4	Das Konsolidierungsvolumen und seine Struktur .....	21
Tabelle 5	Zuschussbedarfe kommunaler Theater im interkommunalen Vergleich .....	23
Tabelle 6	Kapazitätsauslastung des Duisburger Theaters im interkommunalen Vergleich .....	24
Tabelle 7	Transferaufwendungen der Stadt Duisburg .....	34

## Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1	Haushaltsstatus und sozioökonomischer Typus der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen .....	10
Übersicht 2	Erhöhung von Gebühren, Entgelten und Eintrittspreisen .....	24
Übersicht 3	Hundesteuersätze im Vergleich der kreisfreien Städte .....	29
Übersicht 4	Vergnügungssteuersätze für Spielautomaten .....	30

**RWI**

---

### Die zentralen Ergebnisse vorab

- Duisburg befindet sich wie die meisten altindustriellen Städte in einer Haushaltsnotlage, die durch eine drohende oder wie im Falle Duisburgs bereits eingetretene Überschuldung gekennzeichnet ist. Gleichwohl gibt es auch altindustriell geprägte Städte, die sich in einer wesentlich günstigeren Finanzsituation befinden. Dies gilt für Bielefeld, Krefeld und Hamm, die ihre Haushalte durch den Rückgriff auf die Ausgleichsrücklage ausgleichen konnten.
- Die schwierigen sozioökonomischen Rahmenbedingungen der Stadt schlagen sich in einer ausgeprägten Steuerschwäche nieder. Duisburgs Steueraufkommen je Einwohner beläuft sich im Durchschnitt der Jahre auf etwa drei Viertel der durchschnittlichen Steuerkraft der kreisfreien Städte. Die Steuerschwäche wird allerdings weitgehend durch den kommunalen Finanzausgleich kompensiert, so dass die primäre Ursache für die dramatische Finanzsituation auf der Ausgaben-seite zu suchen ist. Hier ist insbesondere auf die besondere Dynamik der Sozialleistungen zu verweisen.
- Der Konsolidierungsbedarf der Stadt Duisburg kumuliert sich ohne Haushaltssicherungskonzept bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums 2013 auf rund 1 Mrd. € - gemessen an den erforderlichen Haushaltsverbesserungen, die notwendig wären, um zumindest wieder ein Eigenkapital von 1 € zu erreichen.
- Das Konsolidierungsvolumen des Haushaltssicherungskonzept beläuft sich aber nur auf 409 Mill. €. Hinzu kommt, dass im Durchschnitt des Planungszeitraums weit über ein Drittel der Haushaltsverbesserungen auf politischen Forderungen nach Abschaffung des Finanzierungsbeitrages der Gemeinden zur Finanzierung der Deutschen Einheit sowie Forderungen nach Ausgleichszahlungen für die U3-Betreuung und der Kosten der Unterkunft beruhen. Es handelt sich damit nicht um eigene Konsolidierungsanstrengungen.
- Das Haushaltssicherungskonzept der Stadt Duisburg sieht Einnahmeverbesserungen im Zeitraum 2010 bis 2013 in der Summe von 160,9 Mill. € vor. Im Einzelnen handelt sich bei den Maßnahmen um die Erhöhung von Entgelten (Gebühren, Eintrittsgelder), die Anhebung von Steuern (Hunde- und Vergnügungssteuer) sowie die Veräußerung von Beteiligungen (Klinikum GmbH) und sonstigem Vermögen (Immobilien). Dabei zeigt sich, dass die Entgelte zum Teil nicht rechtzeitig an die Kostenentwicklung angepasst wurden.
- Die Duisburger Stadtverwaltung verspricht sich alleine vom Verkauf eines 2%-Anteils am Klinikum eine dauerhafte Entlastung des kommunalen Haushalts. Hier wäre allerdings zu prüfen, ob nicht ein Abschmelzen der Anteile bis auf die Sperrminorität möglich wäre. Ein vollständiger Verkauf der Stadtwerkeanteile rechnet sich zurzeit selbst dann nicht, wenn man einen denkbaren Erlös von 351 Mill. € ansetzt. Die Dividende wäre noch immer höher als die Zinsersparnis aus der Rückführung der Kassenkredite. Die RWE-Aktien sollten dagegen verkauft werden, sobald ein angemessener Preis erzielt werden kann. Ein Verkauf

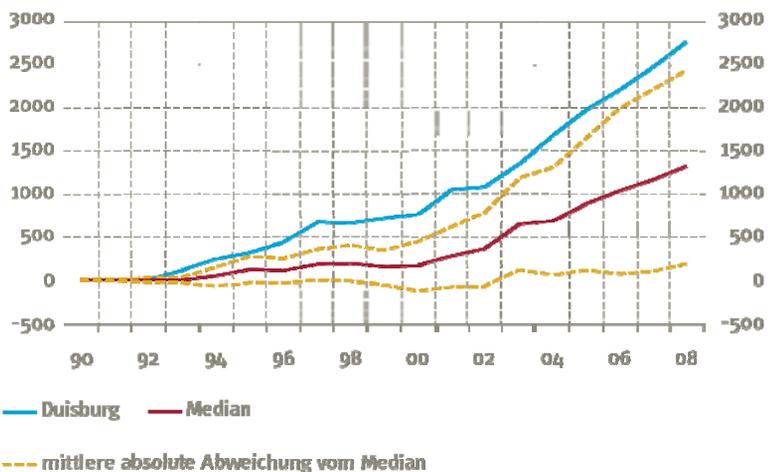
der Geschäftsanteile an der Gemeinde-Müll-Verbrennungsanlage Niederrhein GmbH (GMVA GmbH) wäre vor dem Hintergrund der verschärften Konkurrenz der Verbrennungsanlagen um Müll nochmals einer genaueren Prüfung zu unterziehen. Ein Verkauf der Gebag wurde nicht geprüft, sollte aber auf Grund ihrer Ertragsschwäche in Betracht gezogen werden. Ein Verkauf würde einen höheren Konsolidierungsbeitrag zum Haushalt leisten als die eingeforderte höhere Dividende. Ein Festhalten an der Gebag lässt sich allenfalls unter wohnungs- und städtebaulichen Gesichtspunkten rechtfertigen.

- Das Haushaltssicherungskonzept sieht bis 2013 in der Summe eine Verringerung der Aufwendungen in Höhe von 247,5 Mill. € vor. Es stützt sich dabei auf die Kürzung freiwilliger Leistungen, die Kürzung von Aufwendungen durch Leistungsanpassungen an die demographische Entwicklung, die Kürzung von Personalaufwendungen sowie die Auslagerung kommunaler Aufgabenerfüllung. Kritisch zu sehen sind die Kürzungen des Kulturangebots für Kinder sowie die Streichung von Bildungsangeboten, insbesondere des zweiten Bildungsweges. An einer Kürzung der Sportförderung führt kein Weg vorbei. Dabei sollte man in erster Linie an die Förderung des Leistungs- und Spitzensports denken, die kaum eine Aufgabe kommunaler Selbstverwaltung darstellt. Die Anpassung an demographische Entwicklungen erfolgt vor allem mit Blick auf die sinkenden Schülerzahlen und den daraus abgeleiteten Schulschließungen. Das Haushaltssicherungskonzept benennt zwar in diesem Zusammenhang die Einsparungen, aber nicht den nötigen Aufwand, um die Schulen einer neuen Nutzung zuzuführen.
- Das Duisburger Haushaltssicherungskonzept bemüht sich einerseits den gesetzlichen Vorgaben gerecht zu werden, indem es durch die Bank die freiwilligen Leistungen kürzt und spezielle Entgelte erhöht. Es nutzt auch weitgehend bestehende Spielräume für Steuererhöhungen. Die Veräußerung von Geschäftsanteilen wird zumindest geprüft. Kritisch anzumerken ist allerdings, dass ein erheblicher Teil der veranschlagten Haushaltsverbesserungen auf politischen Forderungen gegenüber dem Bund und dem Land beruhen, nicht jedoch auf eigenen Konsolidierungsbeiträgen. Das Haushaltssicherungskonzept ist zudem weitgehend von fiskalischen Überlegungen geprägt - möglicherweise ein Ergebnis des Zeitdrucks. Man sollte gleichwohl mehr Aufmerksamkeit der Frage widmen, wie man die Aufwendungen mit Blick auf ihre Nachhaltigkeit und Wachstumswirksamkeit neu strukturieren und dafür auch die erforderlichen Mittel mobilisieren kann.

## 1. Duisburgs Finanzen vor dem Kollaps?

Die dramatische Entwicklung der Duisburger Finanzen lässt sich am besten an der Entwicklung der Kassenkredite (Kredite zur Liquiditätssicherung) ablesen (*Schaubild 1*). Der Anstieg begann mit dem Auslaufen des Einigungsbooms. Je Einwohner nahmen die Kassenkredite von 1993 bis 2008 um 23,7% p.a. zu. In den übrigen nordrhein-westfälischen Städten stiegen die Kassenkredite langsamer und die beschleunigte Zunahme setzte erst ab 2001 ein. Zwischenzeitlich konnte das Niveau in Phasen wirtschaftlicher Erholung stabilisiert, aber nie zurückgeführt werden. Der Anstieg setzte sich in konjunkturellen Schwächephasen fort. Auffällig ist, dass sich in den kreisfreien Städten der Anstieg der Kassenkredite im vorangegangenen konjunkturellen Aufschwung nicht nur fortsetzte, sondern sogar noch beschleunigte.

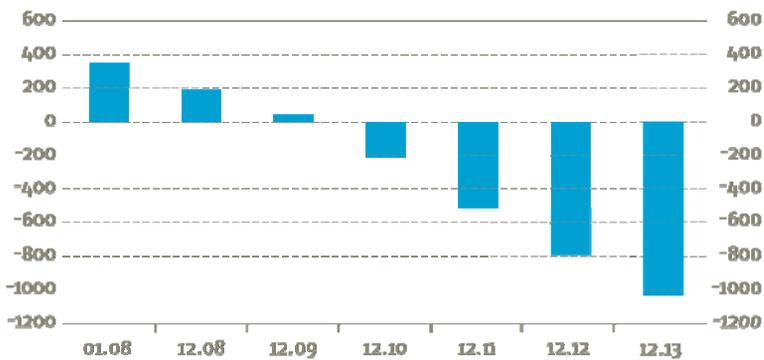
**Schaubild 1**  
**Entwicklung der Kassenkredite der Stadt Duisburg im Vergleich der kreisfreien Städte Nordrhein-Westfalens**  
1990 bis 2008; in € je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW Statistik.

Die Stadt Duisburg befindet sich also seit langem in einer schwierigen finanziellen Situation, die nun mit der Überschuldung einem neuen Höhepunkt zustrebt (*Schaubild 2*). Laut Haushaltsplanung wird 2010 das Eigenkapital aufgezehrt sein. Diese Entwicklung war nur möglich durch die Ausweitung der Kassenkredite, die zur Finanzierung der laufenden Verwaltungstätigkeit eingesetzt wurden. Sie werden sich voraussichtlich Ende 2009 gegenüber 1999 etwa vervierfacht haben und zwar von 375 auf 1 470 Mill. €. Mit bitteren Konsequenzen: Die Zinsaufwendungen wären in den Jahren 2010 bis 2013 für den Fall, dass keine Konsolidierungsmaßnahmen ergriffen würden, für mehr als ein Drittel der Jahresfehlbeträge verantwortlich, mit den im Haushaltssicherungskonzept dargelegten Konsolidierungsmaßnahmen sogar für 57%. Die aktuelle Finanzlage der Stadt kann nur so beschrieben werden: Duisburg steckt in der Schuldenfalle.

**Schaubild 2**  
**Entwicklung des Eigenkapitals<sup>1</sup> der Stadt Duisburg<sup>2</sup>**  
 2008 bis 2013; in Mill. €



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Stadt Duisburg. <sup>1</sup>ohne Sonderrücklage Stiftung Wilhelm Lehbruck Museum. <sup>2</sup>ohne Haushaltssicherungskonzept.

Die bereits eingetretene oder für 2010 zu erwartende Überschuldung hat für die Stadt Duisburg erhebliche Konsequenzen. Handlungsspielräume, die in der dauerhaften vorläufigen Haushaltsführung noch im Wege der Duldung bestanden, gehen verloren (Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen 2009: 50):

- Erleichterungen bei der Aufnahme von Investitionskrediten entfallen;
- die Bildung eines Budgets für Beförderungen, Leistungsprämien und Zulagen ist nicht mehr zulässig;
- Investitionen bedürfen im Einzelfall der Zustimmung der Aufsichtsbehörde;
- personalwirtschaftliche Maßnahmen ohne rechtliche Verpflichtung sind nicht erlaubt;
- die Übernahme freiwilliger Leistungen ist im Rahmen der Duldung nicht mehr möglich, die Kündigung bestehender Verträge ist zu prüfen.

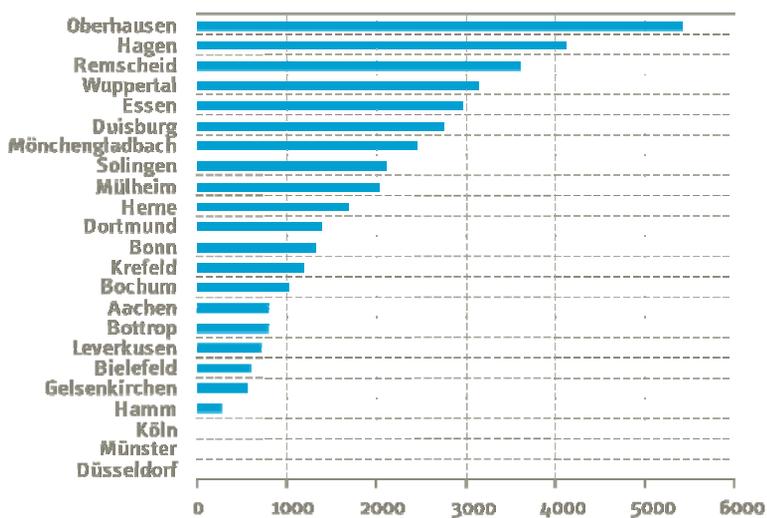
Die Stadt ist zudem verpflichtet, die Ursachen der eingetretenen Fehlentwicklung zu analysieren und geeignete Konsolidierungsmaßnahmen zu ergreifen, die in einem Haushaltssicherungskonzept darzulegen sind.

Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden die Probleme der Duisburger Finanzen auf der Ertrags- und Aufwandsseite analysiert und abschließend auf der Grundlage des Haushaltssicherungskonzeptes die Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung erörtert. Die Ursachenanalyse stützt sich primär auf einen interkommunalen Vergleich der finanzwirtschaftlichen Entwicklung in den kreisfreien Städten Nordrhein-Westfalens von 1990 bis 2007. Die Erörterung von Konsolidierungsmaßnahmen greift auf die vorliegenden Haushalts- und Finanzplanungen der Stadt Duisburg zurück und soweit nötig und möglich auf interkommunale Vergleiche mit Hilfe amtlicher und nicht-amtlicher Statistiken.

## 2. Ursachen der Duisburger Finanzkrise

Duisburg gehört zur Gruppe der kreisfreien Städte Nordrhein-Westfalens, die 2008 die höchsten Kassenkredite je Einwohner aufwiesen (Schaubild 3). Es grenzt das obere Viertel der Städte mit den höchsten Kassenkrediten von den drei unteren Vierteln ab. Es überrascht nicht, dass diese Gruppe auch zu denjenigen kreisfreien Städten zählt, die bereits überschuldet sind oder denen die Überschuldung droht und deren Haushaltssicherungskonzept nicht genehmigt wurde (Übersicht 1).

**Schaubild 3**  
**Stand der Kassenkredite der kreisfreien Städte Nordrhein-Westfalens**  
 2008; in € je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW Statistik.

Die Verknüpfung von Haushaltsstatus und lokalen Problemlagen mittels einer Typisierung der Städte legt nahe (*Übersicht 1*), dass die Überschuldung oder drohende Überschuldung einiger Städte in einem engen Zusammenhang mit den sozioökonomischen Rahmenbedingungen zu sehen ist. Kreisfreie Städte, die als zentrale Zukunftstandorte und Entwicklungsmotoren charakterisiert werden (grün hinterlegt), weisen echt ausgeglichene Haushalte auf oder können diese zumindest mittels Rückgriff auf die Ausgleichsrücklage ausgleichen. Kreisfreie Städte, die als altindustriell charakterisiert werden (blau hinterlegt), sind in der Mehrzahl überschuldet oder ihnen droht die Überschuldung. Einige altindustrielle Städte befinden sich aber in einer wesentlich günstigeren Haushaltssituation als Duisburg. Dies gilt für Bielefeld, Krefeld und Hamm, die ihre Haushalte immerhin noch durch den Rückgriff auf die Ausgleichsrücklage fiktiv ausgleichen konnten. Auf der anderen Seite zeigt das Beispiel Leverkusen, dass auch Städte mit einem günstigeren sozioökonomischen Umfeld in erhebliche finanzwirtschaftliche Schwierigkeiten geraten können.

Übersicht 1  
Haushaltsstatus<sup>1</sup> und sozioökonomischer Typus der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen

Haushaltsstatus	Städtetyp nach Difu				
	Zentraler Zukunfts- standort	Pros- perierende mittelgroße Stadt	Unauffällige mittelgroße Stadt	Alt- industrielle Großstädte mit posi- tiven Ent- wicklungs- chancen	Alt- industrielle Problem- lagen
Echt ausgeglichener Haushalt (GO §75, Abs. 2 S.2)	Bonn, Düsseldorf				
Fiktiv ausgeglichener Haushalt (GO §75 Abs. 2 S.3)	Aachen, Köln, Münster		Mülheim	Bielefeld, Krefeld	Hamm
Genehmigte Verringerung der allgemeinen Rücklage (GO §75 Abs.4)					Gelsen- kirchen
Haushaltssicherungs- konzept nicht genehmigt, keine drohende Über- schuldung (GO §76 Abs. 1 Ziffer 1 oder 2)				Dortmund, Bochum	
Haushaltssicherungs- konzept nicht genehmigt, (drohende) <b>Überschul- dung</b> (GO §76 Abs. 1 Ziffer 3)		Leverkusen		<b>Essen,</b> Mönchen- gladbach, Solingen, Wuppertal	<b>Duisburg,</b> Hagen, Herne, <b>Ober- hausen,</b> Remscheid

Eigene Darstellung nach Angaben des Innenministeriums NRW (2010a) und des Difu (2002).  
<sup>1</sup>Stand 31.12.2009

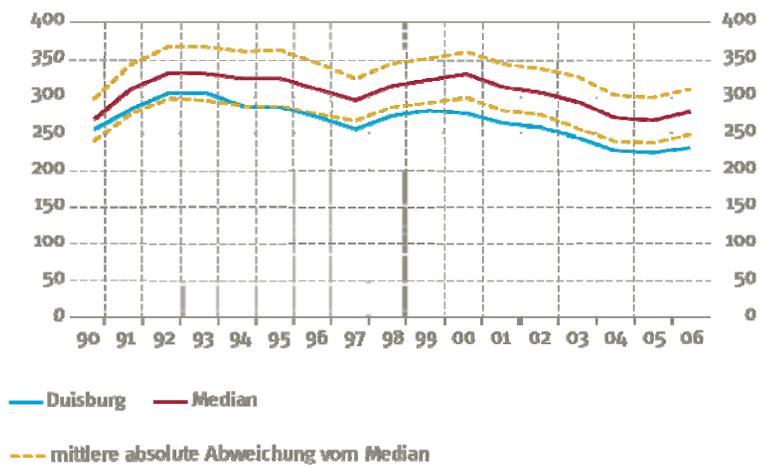
Es stellt sich aber die Frage, ob Duisburg bestehende Handlungsspielräume in ausreichendem Maße genutzt hat, um Ausgaben und Einnahmen in Einklang zu bringen. Eine Antwort hierauf soll im Folgenden durch die Analyse der Duisburger Probleme auf der Einnahmen- und der Ausgabenseite gefunden werden. Grundlage der Analyse ist ein interkommunaler Längsschnittvergleich.

2.1. Probleme der Einnahmeseite

Die schwierigen sozioökonomischen Rahmenbedingungen der Stadt Duisburg spiegeln sich auch im Steueraufkommen wider. Das Aufkommen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer liegt im unteren Spektrum der kreisfreien Städte. Es weicht auffällig vom Median nach unten ab (*Schaubild 4*). Gründe hierfür sind die relativ hohe Arbeitslosigkeit und die Einkommensschwäche der privaten Haushalte. Dies zeigt sich u.a. am verfügbaren Einkommen<sup>1</sup>, das sich 2007 in Duisburg auf 15 722 € je Einwohner belief. Dies entspricht lediglich 84,5% des Medians der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen. Das verfügbare Einkommen je Einwohner ist nur in Gelsenkirchen (15 624 €) und Hamm (15 690 €) noch niedriger.

<sup>1</sup> Primäreinkommen abzüglich geleisteter zuzüglich empfangener Transferzahlungen.

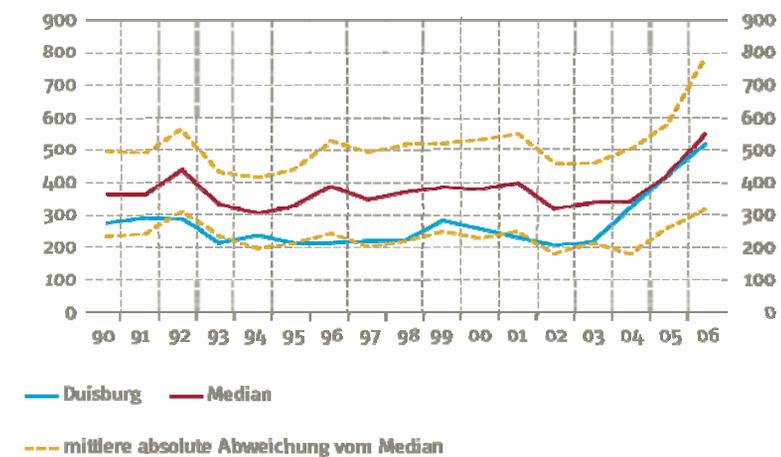
**Schaubild 4**  
**Entwicklung des Duisburger Gemeindeanteils an der Einkommenssteuer im Vergleich der kreisfreien Städte Nordrhein-Westfalens**  
 1990 bis 2006; in € je Einwohner



Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW Statistik.

Die Situation bei den Gewerbesteuereinnahmen stellt sich günstiger dar, weil sich hier das Aufkommen je Einwohner noch in etwa im Bereich der mittleren absoluten Abweichung vom Median bewegt (*Schaubild 5*). Gleichwohl zeigt sich auch hier eine grundlegende Steuerschwäche. Während auf Duisburg im Jahr 2007 5,5% des BIP

**Schaubild 5**  
**Entwicklung des Duisburger Gewerbesteueraufkommens im Vergleich der kreisfreien Städte Nordrhein-Westfalens**  
 1990 bis 2006; in € je Einwohner



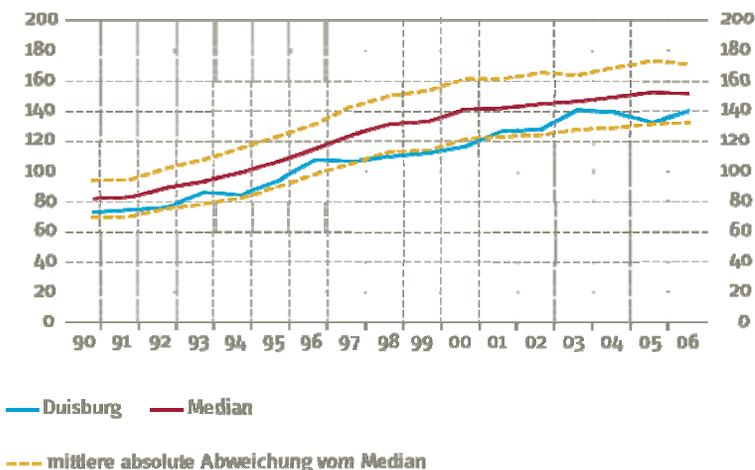
Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW Statistik.

der kreisfreien Städte Nordrhein-Westfalens entfiel, waren es nur 4,6% der Grundbeträge der Gewerbesteuer. Zum Vergleich: Düsseldorf erwirtschaftete 15,2% des BIP der kreisfreien Städte, aber 21,2% der Grundbeträge der Gewerbesteuer. Für den Zeitraum 2004 bis 2006 zeichnete sich allerdings eine Besserung ab: Das Duisburger Aufkommen je Einwohner entsprach in diesen Jahren sogar in etwa dem Median der kreisfreien Städte.

Auch das Grundsteueraufkommen je Einwohner schwankt um die mittlere absolute Abweichung vom Median (Schaubild 6). Verantwortlich hierfür könnte eine geringere Bautätigkeit als in anderen Städten sein. So wurden von 1995 bis 2008 30 Wohnungen auf 1 000 Einwohner neu erstellt. Im Durchschnitt der kreisfreien Städte waren es knapp 36.

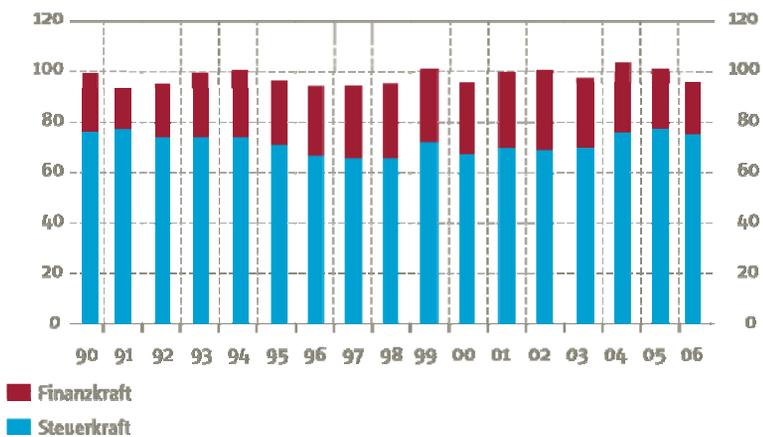
Duisburg erreicht insgesamt nur etwa drei Viertel der durchschnittlichen Steuerkraft der kreisfreien Städte (Schaubild 7). Die Steuerschwäche bedeutet indes nicht, dass Duisburg auch finanzschwach ist. Der kommunale Finanzausgleich bewirkt im Falle Duisburgs eine deutliche Annäherung an die mittlere Finanzkraft der kreisfreien Städte Nordrhein-Westfalens; im Durchschnitt auf etwa 95%. Diese Abweichung reicht indes nicht aus, um die dramatische Finanznot in Duisburg zu erklären. Der interkommunale Vergleich für 2008 (Schaubild 8) zeigt, dass Städte mit einer geringeren Finanzkraft je Einwohner als Duisburg (z.B. Aachen, Krefeld, Hamm) ihren Haushalt ausgleichen konnten. Die relative Duisburger Finanzkraft liegt sogar geringfügig über dem Median der kreisfreien Städte, den Solingen repräsentiert. Die primäre Ursache für die dramatische Finanzsituation Duisburgs ist deshalb auf der Ausgabeenseite zu vermuten.

**Schaubild 6**  
**Entwicklung des Duisburger Aufkommens der Grundsteuer B im Vergleich der kreisfreien Städte Nordrhein-Westfalens**  
 1990 bis 2006; in € je Einwohner



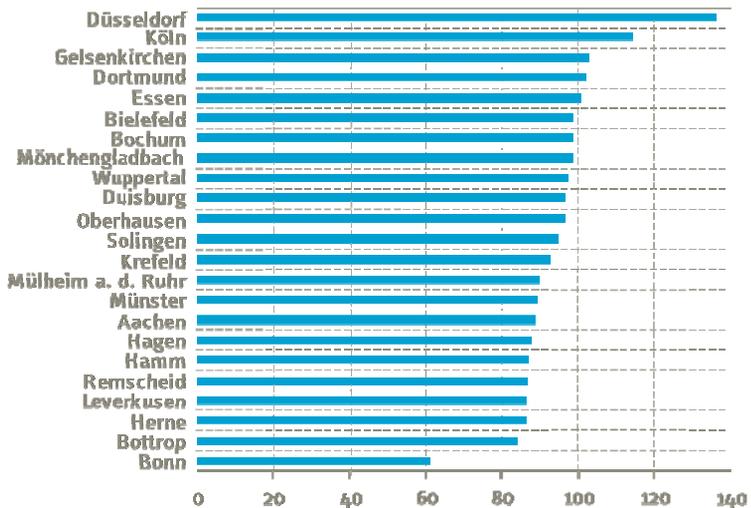
Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW Statistik.

**Schaubild 7**  
**Steuer- und Finanzkraft je Einwohner der Stadt Duisburg im interkommunalen Längsschnittvergleich**  
 1990 bis 2006; in % des Durchschnitts der kreisfreien Städte Nordrhein-Westfalens



Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW Statistik.

**Schaubild 8**  
**Finanzkraft<sup>1</sup> je Einwohner der Stadt Duisburg im interkommunalen Vergleich**  
 2008; in % des Durchschnitts der kreisfreien Städte Nordrhein-Westfalens



Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW Statistik sowie des Innenministeriums NRW.  
<sup>1</sup>Steuereinnahmen (Kassenergebnisse 2008) plus Schlüsselzuweisungen (Angaben des Innenministeriums Nordrhein-Westfalen 2010b).

2.2. Probleme der Ausgabenseite

2.2.1 Entwicklung der laufenden Primärausgaben

Die Primärausgaben stellen die gesamten aktuellen haushaltswirksamen öffentlichen Aktivitäten dar. Zinsausgaben berücksichtigen sie nicht, da sie durch Kreditentscheidungen der Vergangenheit bestimmt sind. Sie sind also – abgesehen von einem effizienten Schuldenmanagement – von den heute Verantwortlichen nicht unmittelbar beeinflussbar. Die folgende Analyse stellt auf die laufenden Primärausgaben (also ohne Investitionsausgaben) ab, weil sich die Finanzkrise der Städte vor allem in den Kassenkrediten widerspiegelt.

Die laufenden Primärausgaben je Einwohner in den kreisfreien Städten Nordrhein-Westfalens sind vom 1995 bis 2007 um 3% p.a. gestiegen (Tabelle 1). Sie nahmen in Städten mit drohender oder eingetretener Überschuldung mit 4,4% p.a. überdurchschnittlich zu. Städte in einem günstigen sozioökonomischen Umfeld (Zentrale Zukunftsstandorte) steigerten ihre laufenden Primärausgaben je Einwohner dagegen nur unterdurchschnittlich und zwar um 2,7% p.a. Das überschuldete Duisburg mit einer altindustriellen Problemlage liegt mit einer Ausgabensteigerung von 3,3% p.a. über dem Durchschnitt der kreisfreien Städte, aber unter dem Durchschnitt der Städte in einer Haushaltsnotlage oder der Gruppe der altindustriellen Städte.

Tabelle 1  
**Entwicklung der laufenden Primärausgaben<sup>1</sup> der Stadt Duisburg im interkommunalen Vergleich**  
 1995 bis 2007

Kreisfreie Stadt/Städtegruppe in NRW	Laufende Primärausgaben in € je Einwohner		Jahres- durchschnittliche Veränderung
	1995	2007	
Duisburg	2 043	3 020	3,3
Städte in einer Haushaltsnotlage <sup>2</sup>	1 865	3 135	4,4
Altindustrielle Städte und Problemlagen	1 920	2 971	3,7
Zentraler Zukunftsstandort	2 042	2 822	2,7
Kreisfreie Städte	1 789	2 646	3,0

Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW Statistik. – <sup>1</sup>Bruttoausgaben des Verwaltungshaushalts abzüglich Zinsen. – <sup>2</sup>Städte mit nicht genehmigten Haushaltssicherungskonzepten.

Duisburg hat also seine laufenden Primärausgaben trotz der Haushaltsprobleme stärker gesteigert als der Durchschnitt der kreisfreien Städte. Es ist allerdings zu fragen, inwieweit diese überdurchschnittliche Ausgabensteigerung auf sozioökonomische Problemlagen zurückzuführen ist. Dazu bedarf es detaillierterer Analysen, bei denen auch zu berücksichtigen ist, dass die Städte in zunehmendem Umfang die Wahrnehmung kommunaler Aufgaben in rechtlich unselbständige Einrichtungen (Eigenbetriebe) und Eigengesellschaften ausgelagert haben. Von dieser Möglichkeit hat auch Duisburg regen Gebrauch gemacht.

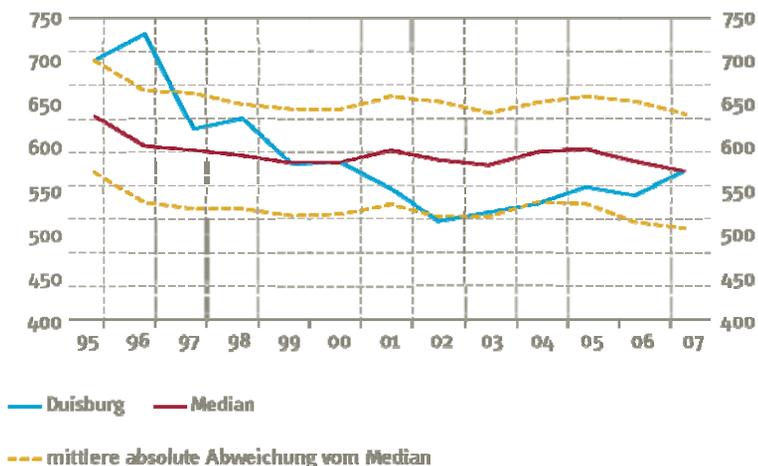
Die größte Position der Ausgaben des Verwaltungshaushalts machte im Jahr 2007 – noch in kameralistischer Abgrenzung – mit einem Anteil von 30,4% der sächliche Verwaltungs- und Betriebsaufwand aus. Dieser hohe Anteil erklärt sich dadurch, dass hierunter auch die Kosten der Unterkunft für SGB II-Leistungsempfänger verbucht

werden. Die zweitwichtigste Position waren die Personalausgaben (22,8%) gefolgt von den Zuweisungen und sonstigen Zuschüssen für laufende Zwecke (15,5%). Den Leistungen der Sozial- und Jugendhilfe kommt unter den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen die größte Bedeutung zu. Sie beliefen sich 2007 auf 11,5% der Ausgaben des Verwaltungshaushaltes. Im Folgenden werden die Sozialleistungen und die Personalausgaben als die bedeutendsten Positionen näher untersucht.

### 2.2.2 Personalausgaben

Die Stadt Duisburg hat ihre Personalausgaben je Einwohner von 1995 bis 2007 von 657 auf 570 € senken können. Dies entspricht einem Rückgang von 1,7% p.a. Der Median der kreisfreien Städte verringerte sich dagegen im gleichen Zeitraum nur um 0,9% p.a. Duisburg kam allerdings von einem auffällig hohen Niveau (Schaubild 8). Nach einem – auch im interkommunalen Vergleich – Tiefpunkt im Jahr 2002, stiegen die Personalausgaben je Einwohner wieder merklich an und entsprachen 2007 dem Median der kreisfreien Städte.

**Schaubild 9**  
**Personalausgaben Duisburgs im interkommunalen Vergleich**  
1995 bis 2007; in € je Einwohner



Eigene Berechnungen nach Angaben der IT.NRW Statistik.

Dieser interkommunale Vergleich der Personalausgaben berücksichtigt allerdings noch nicht, dass die Kommunen im zunehmenden Maße ihre Aufgabenerfüllung und damit auch Personal aus der Kernverwaltung auf rechtlich unselbständige Einrichtungen und Unternehmen ausgelagert haben. Bezieht man diese mit ein, so relativiert sich der Personalabbau der Stadt Duisburg merklich (Tabelle 2). Während die Stadt Duisburg von 1990 bis 2005 die Personalintensität in der Kernverwaltung von 14,9 Beschäftigte auf 1 000 Einwohnern auf 9,3 reduzierte, stieg die Personalintensität in den ausgelagerten Bereichen von 0,1 auf 3,9. Duisburg hat damit im stärkeren Maße von der Möglichkeit der Ausgliederung Gebrauch gemacht als andere Städte. Im

interkommunalen Vergleich hat sich die Personalintensität der Stadtverwaltung seit 1990 den übrigen kreisfreien Städten angenähert, ist aber noch geringer.

Trotz Personalabbaus sind die Personalausgaben je Beschäftigten in den Kernverwaltungen der Städte von 1995 bis 2005 gestiegen: in Duisburg um 3,4% p.a. und in den kreisfreien Städten (ohne Duisburg) um 2,2% p.a. Dieser Anstieg reflektiert nicht nur Tarifierhöhungen und steigende strukturelle Kosten (z.B. Beförderungen, Bewährungsaufstiege, Lebensalterstufen), sondern auch die Versorgungsbezüge der Rentner und Pensionäre<sup>2</sup>. Dies bedeutet, dass in Duisburg der Personalabbau vorrangig über den (Vor-)Ruhestand der Arbeitnehmer erfolgt sein könnte und/oder dass in Duisburg die Entgelte strukturell bedingt stärker angestiegen sind als in anderen Kommunen.

Tabelle 2  
**Entwicklung der Personalintensität der Stadt Duisburg im interkommunalen Vergleich**  
 1990, 1995, 2000, 2005; Beschäftigte<sup>1</sup> pro 1000 Einwohner

	1990	1995	2000	2005
<b>Stadtverwaltung</b>				
Duisburg	15,0	17,5	13,7	13,2
Kreisfreie Städte ohne Duisburg	17,9	17,3	16,4	13,8
<b>Kernverwaltung</b>				
Duisburg	14,9	17,5	11,4	9,3
Kreisfreie Städte ohne Duisburg	17,2	15,7	13,0	11,2
<b>Rechtlich unselbständige Einrichtungen und Unternehmen</b>				
Duisburg	0,1	0,0	2,2	3,9
Kreisfreie Städte ohne Duisburg	0,7	1,6	2,3	2,4

Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW Statistik. -<sup>1</sup>Zwei Teilzeitbeschäftigte wurden als ein Vollzeitbeschäftigter gewertet.

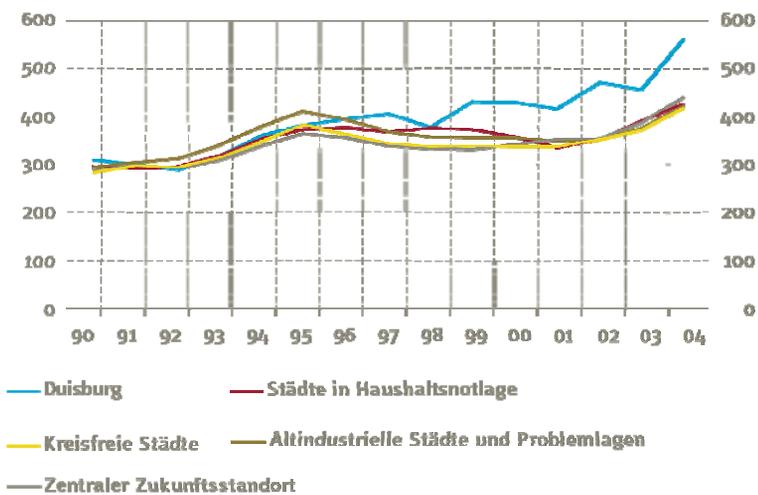
### 2.2.3 Sozialeleistungen

Die Leistungen der Sozial- und Jugendhilfe umfassen bis 2004 das klassische Spektrum der Sozialhilfe, der Jugendhilfe und der Leistungen für Asylbewerber. Die Hilfe zur Pflege wurde in Nordrhein-Westfalen beginnend mit dem Jahre 2001 sukzessive von den Landschaftsverbänden auf die örtlichen Träger der Sozialhilfe übertragen. Dieser Prozess war 2004 abgeschlossen. Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung wurde 2003 durch Bundesgesetz eingeführt. Beides wirkte ausgabensteigernd für die kommunale Ebene.

Die Entwicklung der Sozialleistungen zeichnet sich in Duisburg durch eine besondere Dynamik aus (Schaubild 10). Die Leistungen je Einwohner nahmen von 1990 bis 2004 um 4,4% p.a. zu. Die kreisfreien Städte Nordrhein-Westfalens verzeichneten dagegen – gemessen am Median – nur einen Anstieg von 2,8% p.a. Selbst die Städte in Haushaltsnotlagen wiesen mit 2,6% p.a. einen deutlich geringeren Anstieg auf.

<sup>2</sup> Mit der später erfolgten Umstellung auf die Doppik werden allerdings die Versorgungsbezüge nicht mehr als Personalausgaben erfasst. An ihre Stelle treten die Pensionsrückstellungen.

**Schaubild 10**  
**Leistungen der Sozial- und Jugendhilfe<sup>1</sup> Duisburgs im interkommunalen Vergleich**  
 1995 bis 2007; in € je Einwohner (Median)



Eigene Berechnungen nach Angaben der IT.NRW Statistik. <sup>1</sup>Diese Leistungen umfassen die Leistungen der Sozialhilfe sowie der Jugendhilfe an natürliche Personen in und außerhalb von Einrichtungen, Hilfe zur Pflege, Leistungen der Grundsicherung, Asylbewerberleistungen.

Dabei schneidet die Stadt Duisburg bis zur Reform des Sozialgesetzbuchs vergleichsweise günstig bei den laufenden Hilfen zum Lebensunterhalt ab (Tabelle 3). Die laufenden Hilfen waren 2004 mit 189 € je Einwohner deutlich niedriger als in den kreisfreien Städten Nordrhein-Westfalen insgesamt. Die wirtschaftlich und finanzwirtschaftlich besser gestellten kreisfreien Städte wurden mit 283 € je Einwohner stärker belastet. Dies überrascht, zumal die Sozialhilfedichte in Duisburg höher ist als die der Gemeinden, die als zentrale Zukunftsstandorte charakterisiert werden (Schaubild 11). In Duisburg kamen Ende 2004, also kurz vor der SGB-Reform, 58,9 Empfänger auf 1 000 Einwohner (Sozialhilfedichte). Die Entwicklung verlief damit ungünstiger als in den kreisfreien Städten (2004: 56,7) und merklich schlechter als in den sog. zentralen Zukunftsstandorten (2004: 51,8). Die Sozialhilfedichte war zuletzt allerdings etwas günstiger als in anderen altindustriellen Städten und Städten mit Haushaltsnotlagen.

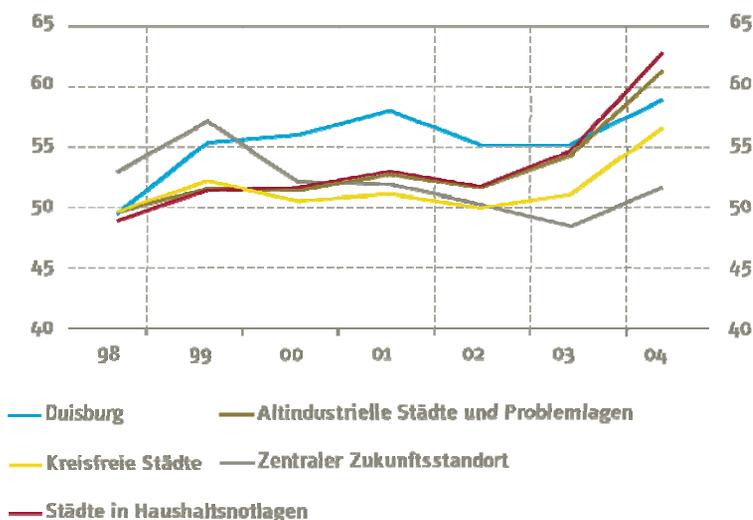
Mit der sog. Hartz IV-Reform 2005 zeigte sich, dass die erwerbsfähigen, aber nicht erwerbstätigen Sozialhilfeempfänger das Gros der Leistungsempfänger bildeten. Dies gilt im besonderen Maße für Duisburg, wo die Sozialhilfedichte von 58,9 auf 2,4 abnahm. Damit war die Sozialhilfedichte in Duisburg merklich geringer als in den altindustriellen Städten und Städten mit Haushaltsnotlagen (2005: jeweils 3,8) insgesamt. Selbst in den zentralen Zukunftsstandorten war nun die Sozialhilfedichte mit 3,5 deutlich höher. Mit anderen Worten: Eines der großen sozialen Probleme in Duisburg ist die Arbeitslosigkeit, die den kommunalen Haushalt auf der Einnahmen- (Steuerschwäche) wie der Ausgabenseite erheblich belastet. Diese schlägt sich seit 2005 vor allem in den Kosten der Unterkunft nieder.

Tabelle 3  
**Laufende Hilfen zum Lebensunterhalt**  
 2000 bis 2004; Reine Ausgaben<sup>1</sup> in € je Einwohner

	2000	2001	2002	2003	2004
Duisburg	213	195	190	198	189
Kreisfreie Städte	222	218	228	230	244
Zentraler Zukunftsstandort	244	239	252	248	283
Altindustrielle Städte und Problemlagen	220	216	224	229	233
Städte in Haushaltsnotlagen	222	219	227	234	235

Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW Statistik. <sup>1</sup>Ausgaben abzüglich Einnahmen.

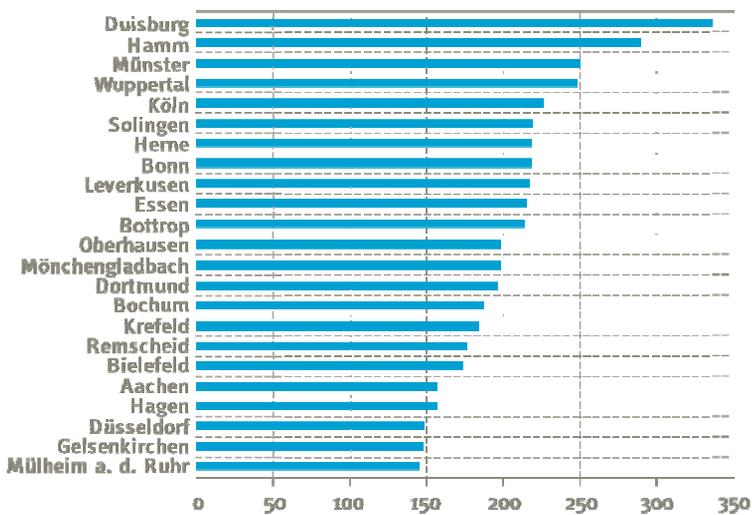
**Schaubild 11**  
**Entwicklung der Sozialhilfedichte Duisburgs im interkommunalen Vergleich**  
 1998 bis 2004; Empfänger von laufenden Hilfen zum Unterhalt je 1 000 Einwohner



Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW Statistik.

Trotz der hohen Arbeitslosigkeit trägt vor allem die Jugendhilfe zur relativ hohen Belastung der Stadt Duisburg mit Sozialleistungen bei. Duisburg wird im Bericht „Hilfen zur Erziehung“ zu Recht als kreisfreie Stadt mit einer sehr hohen Belastung der sozioökonomischen Lebenslagen charakterisiert. Ein Vergleich für das Jahr 2003 zeigt, dass in Duisburg auf 10 000 Einwohner unter 21 Jahren 337,3 Fälle der Jugendhilfe kommen (Schaubild 12). Dies war 2003 der höchste Wert unter den kreisfreien Städten.

**Schaubild 12**  
**Fallzahlen der Jugendhilfe im interkommunalen Vergleich**  
2003; Fallzahlen auf 10000 Einwohner unter 21 Jahren



Nach Angaben des Landschaftsverbands Westfalen-Lippe u.a. (Hrsg.) (2005:96).

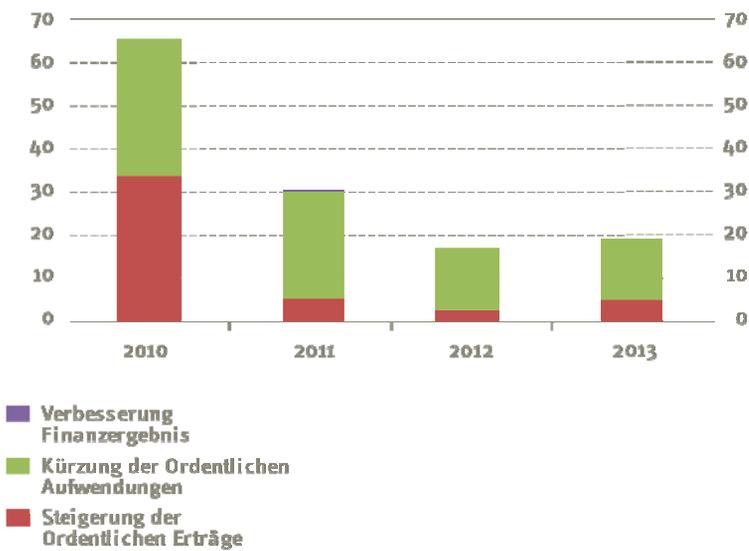
## 3. Analyse des Haushaltssicherungskonzeptes

### 3.1. Konsolidierungsbedarf und -volumen

Wie groß ist der Konsolidierungsbedarf der Stadt Duisburg? Die Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalens gibt hierauf eine erste, allerdings noch unzureichende juristische Antwort, die sich auf das Konzept des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) stützt. Danach muss eine überschuldete Gemeinde Jahresüberschüsse erzielen, um das Eigenkapital wieder aufzufüllen und zwar mindestens auf 1 € Für den Planungszeitraum 2010 bis 2013 errechnet sich danach ein Konsolidierungsbedarf von ca. 1 Mrd. €. Dies entspricht den nicht durch Eigenkapital gedeckten aufgelaufenen Jahresfehlbeträgen in den Jahren 2010 bis 2013, die ohne die geplanten Haushaltsentlastungen zustande kämen.

Diesem Konsolidierungsbedarf steht laut Haushaltssicherungskonzept ein Konsolidierungsvolumen von 409,3 Mill. € gegenüber. Die vorgeschlagenen Maßnahmen erreichen 2013 mit 133 Mill. € ihre volle Wirkung. Knapp die Hälfte der Haushaltsentlastung entsteht im Haushaltsjahr 2010 (Schaubild 13). Die zusätzlichen Ertragssteigerungen und Aufwandskürzungen fallen in den folgenden Jahren deutlich geringer aus.

**Schaubild 13**  
**Geplante Haushaltsentlastungen**  
 2010 bis 2013; in Mill. €



Eigene Berechnungen nach Angaben der Stadt Duisburg.

Die Haushaltskonsolidierung stützt sich primär auf die Kürzung der ordentlichen Aufwendungen. Sie erbringen 65% des Konsolidierungsvolumens, die Steigerung der ordentlichen Erträge 34,8%. Das Finanzergebnis leistet mit 0,2% faktisch keinen relevanten Konsolidierungsbeitrag, da geringen Steigerungen der Finanzerträge (z.B. erhöhte Ausschüttungen der städtischen Baugesellschaft Gebag) alleine eine Verdopplung der Zinsaufwendungen für Kassenkredite und eine Erhöhung der Zinszahlungen für Investitionskredite um immerhin 11% gegenüberstehen.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen erweisen sich gemessen am Konsolidierungsbedarf als nicht ausreichend. Hinzu kommt, dass im Durchschnitt des Planungszeitraums weit über ein Drittel der Haushaltsverbesserungen auf politischen Forderungen gegenüber Bund und Land beruhen und damit nicht auf eigenen Konsolidierungsanstrengungen. Dies betrifft die Forderung nach Abschaffung des Finanzierungsbeitrages der Gemeinden zur Finanzierung der Deutschen Einheit, Forderungen nach Ausgleichszahlungen für die U3-Betreuung und der Kosten der Unterkunft (Tabelle 4).

Tabelle 4  
**Das Konsolidierungsvolumen und seine Struktur**

Haushaltsposition	2010	2011	2012	2013
Erträge in Mill. €	34,0	39,1	41,5	46,3
Aufwendungen in Mill. €	-22,3	-38,9	-50,4	-58,0
Personalaufw. In Mill. €	-9,9	-22,2	-29,2	-36,2
Finanzergebnis in Mill. €	0,0	0,3	0,3	0,3
<b>Haushaltsentlastung in Mill.€</b>	<b>66,2</b>	<b>100,5</b>	<b>121,4</b>	<b>140,9</b>
Davon:				
Politische Forderungen in Mill. €	34,1	36,2	32,8	31,7
Entlastungen Sozialpakt	10,6	11,8	14,0	17,6
Zuweisungen U3-Betreuung	0,6	1,6	2,8	4,1
Einforderung höhere Landesbeteiligung beim SGBII (eingespartes Wohngeld)	8,8	8,8	8,8	8,8
Einforderung Bundesbeteiligung für Kosten der Unterkunft	14,2	14,2	14,2	14,2
<b>Politische Forderungen in % der Haushaltsentlastung</b>	<b>51,5</b>	<b>36,2</b>	<b>32,8</b>	<b>31,7</b>

Eigene Berechnungen nach Angaben des Haushaltssicherungskonzepts der Stadt Duisburg.

### 3.2. Einnahmeverbesserungen

Die Gemeinden sind grundsätzlich gehalten, ihre Aufwendungen vorrangig durch spezielle Entgelte und nachrangig durch Steuern zu finanzieren. Dabei ist allerdings zu beachten, dass die Höhe der Entgelte nicht von der Inanspruchnahme der jeweiligen Leistung abschrecken sollte. Auch bei der Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes ist deshalb in erster Linie zu prüfen, inwieweit die Erhöhung spezieller Entgelte zur Haushaltskonsolidierung beitragen kann. Bei Vermögensveräußerungen müssen die Auswirkungen auf die kommunale Aufgabenerfüllung geprüft werden. Geht man davon aus, dass die Erlöse der Vermögensveräußerungen komplett zum Abbau von Schulden eingesetzt werden, müssen die zukünftig geringeren Zinsbelastungen einem möglicherweise höheren Aufwand für die Vergütung der „extern“ erbrachten Leistungen gegenübergestellt werden.

#### 3.2.1 Spezielle Entgelte

Die geplante Anhebung spezieller Entgelte und ihre Begründung (Übersicht 2) legen offen, dass ihre rechtzeitige Anpassung an die Kostenentwicklung vielfach versäumt worden ist. Eine rechtzeitige Erhöhung hätte nicht nur die Defizite aus dem laufenden Betrieb reduziert, sondern auch dazu beigetragen, die Infrastruktur zu erhalten. Instandhaltungsrückstände wären möglicherweise nicht entstanden und damit Kosten vermieden worden.

Die Erhöhung spezieller Entgelte erfolgt zum großen Teil direkt, aber auch indirekt, indem der sog. Öffentlichkeitsteil reduziert wird (Straßenreinigung), neue Gebührentatbestände eingeführt (z.B. Stadtarchiv) oder bestehende erweitert werden (z.B. Parkraumbewirtschaftung). Die Entgelterhöhungen führen in der Mehrzahl der Maßnahmen nur zu kleineren Mehrerlösen. Alleine die Anhebung der Gebühren

Übersicht 2  
**Erhöhung von Gebühren, Entgelten und Eintrittspreisen**  
 2010 bis 2013; in 1 000 €

Maßnahme	Erläuterung	2010	2011	2012	2013
		in Mill. €			
Rettungsdienstgebühren	Unveränderte Zahl der Rettungseinsätze	900	1 200	1 200	1 200
Brandschau	Anpassung an gestiegene Produktkosten seit 2003	7	28	28	28
Parkgebühren	Anpassung an Entgelt in Parkhäuser		300	300	300
	Ausweitung Parkraumbewirtschaftung		400	400	400
Gebührentatbestände Sondernutzung		180	360	360	360
Anerkennungsgebühr Fernwärme				380	380
Verwaltungsgebühren Stadtarchiv	Erhöhung der Gebühren um 10 bis 15%; Einführung neuer Gebührentatbestände		3	3	3
Straßenreinigungsgebühren	Abrechnung Kleingärten Erhöhung Öffentlichkeitsanteil		120	120	120
Schlachthofgebühren	Zukünftig kostendeckend	100	100	100	100
Schauspiel (Theater)	Anhebung der Eintrittspreise um durchschnittlich 10% p.a.	6	20	34	49
Duisburger Philharmonie	Anhebung der Eintrittspreise um durchschnittlich 10% p.a.	14	51	93	122
Niederrheinische Kunst- u. Musikschule	Erhöhung der Kursgebühren				
Bäder	Erhöhung der Eintrittspreise um 20%; letzte Erhöhung vor acht Jahren; Rückgang der Besucherzahlen um 6,9% erwartet	117	155	155	155
	Anhebung der Nutzungsentgelte für Vereine um 15-20%, letzte Anpassung 1987	8	8	8	8
Sportstätten	Anhebung der Nutzungsentgelte (erste seit zehn Jahren)	300	300	300	300
Hallen	Erhöhung der Nutzungsentgelte mit erweiterten Rabatten für Vereine		43	43	43
Insgesamt		1 632	3 088	3 524	3 568

Eigene Darstellung nach Angaben der Stadt Duisburg.

für den Rettungsdienst erbringt einen nennenswerten Betrag von 1,2 Mill. €. Ingesamt ist der Beitrag der Gebührenerhöhung zur Haushaltskonsolidierung mit nicht einmal 3% des Konsolidierungsvolumens eher gering.

Es ist zudem unklar, wie belastbar die Schätzungen der Mehreinnahmen sind. So stellt sich die Frage nach den Reaktionen der Besucher und Nutzer. Dieser Aspekt wird alleine bei der Anhebung der Eintrittsgelder für die öffentlichen Bäder explizit erörtert und berücksichtigt. In anderen Bereichen finden sich dazu keine Hinweise, in manchen ist es offensichtlich, dass man von unveränderten Besucherzahlen (z.B. Schauspiel) oder Inanspruchnahmen (Rettungsdienst) ausgeht.

Die kulturellen Einrichtungen und deren Finanzierung sind ein Schwerpunkt der gegenwärtigen politischen Auseinandersetzung um die Konsolidierung insbesondere der kommunalen Haushalte. Theaterschließungen (z.B. in Wuppertal) oder substantielle Kürzungen der städtischen Zuwendungen (z.B. pauschale Kürzung um 30% in Köln) werden kontrovers diskutiert. Die Kultur ist nicht nur deshalb in den Blick der Haushälter geraten, weil es sich hier um freiwillige Leistungen handelt. Der Betrieb öffentlicher Theater (Musiktheater, Ballett und Schauspiel) erfordert erhebliche Betriebskostenzuschüsse. So ist angesichts der dramatischen Finanzlage Duisburgs zu diskutieren, ob man einen Besucher des Musiktheaters oder des Balletts mit 140,82 €<sup>3</sup> je Besucher (Spielzeit 2007/2008) bezuschussen sollte. Darin enthalten sind noch nicht die Betriebskosten des Theaters. Der Theaterbetrieb einschließlich Schauspiel benötigte weitere Zuschüsse von 44,64 € je Besucher. Die Philharmonischen Konzerte und Kammerkonzerte wurden 2008 mit 87,12 € je Besucher subventioniert. Insgesamt beliefen sich die Zuschüsse für Oper und Ballett, Schauspiel sowie Philharmonie auf 128 € je Besucher. Ein interkommunaler Vergleich gestaltet sich zwar auf Grund der unterschiedlichen Angebote und Organisationsformen schwierig. Einen Anhaltspunkt liefert zumindest die Theaterstatistik des Deutschen Bühnenervereins: Danach liegt der Zuschussbedarf je Besucher in Duisburg eher im oberen Bereich des Spektrums (Tabelle 5).

Tabelle 5  
**Zuschussbedarfe kommunaler Theater im interkommunalen Vergleich**  
Saison 2007/2008

	Duisburg <sup>1</sup>	Städte mit 500 000 - 1 000'000 Einwohner <sup>2</sup>	Städte mit 200'000 - 500 000 Einwohner <sup>2</sup>	Städte in NRW <sup>2</sup>
	In € je Besucher			
Zuschuss je Besucher	128,05	120,17	112,22	106,63

Stadt Duisburg und Deutscher Bühnenerverein/Bundesverband der Theater und Orchester 2008.  
<sup>1</sup>Eigene Berechnungen nach Angaben der Stadt Duisburg. Vergleichbarkeit eingeschränkt, da der Zuschussbedarf nicht exakt der Saison zugerechnet werden kann. <sup>2</sup>Angaben des Deutschen Bühnenervereins/Bundesverbands der Theater und Orchester.

<sup>3</sup> Darin enthalten sind die Kosten der Dienstleistungen der Duisburger Philharmoniker.

Wirtschaftliches Ziel sollte es sein, die Erlöse je Besucher zu steigern. Höhere Durchschnittserlöse sind auf zweierlei Weise zu erreichen: durch eine höhere Auslastung und/oder eine Erhöhung der Eintrittspreise. Die Stadt Duisburg will die Kostendeckung durch eine pauschale Anhebung der Eintrittspreise für das Schauspiel und die Philharmonie verbessern. Sie sollen in den kommenden Jahren jeweils um 10% p.a. angehoben werden.

Vor pauschalen Preiserhöhungen sollte man allerdings die Einführung neuer Tarifsyste-me prüfen. So wäre eine stärkere Preisdifferenzierung nicht nur zwischen den Sparten (Musiktheater, Schauspiel), sondern innerhalb der Sparten wünschenswert. Die Preisgestaltung sollte sich stärker an den individuellen Produktionskosten der einzelnen Aufführungen ausrichten. Damit würde zugleich ein stärkerer Anreiz für die einzelnen Inszenierungen gesetzt, die Produktionskosten zu senken. Die gegenwärtigen Ermäßigungen von 50% auf allen Plätzen sollte überdacht werden. Statt dessen könnten kostengünstigere Plätze vorgehalten und Restkarten – wie anderswo üblich – ab einem bestimmten Zeitpunkt (z.B. an der Abendkasse) stark verbilligt abgegeben werden.

Im Haushaltssicherungskonzept wird zudem unterstellt, dass die vorgeschlagenen Preiserhöhungen zu keinem Besucherrückgang führen. Diese Annahme ist recht optimistisch. Dabei sollte das Ziel einer höheren Auslastung nicht aus dem Auge verloren werden (*Tabelle 6*). Dazu beitragen könnten auch generelle Preissenkungen oder Rabatte bei sich abzeichnender geringer Auslastung.

Mit Blick auf die zukünftige Auslastung ist die Streichung der Zuschüsse für das Jugendtheater kritisch zu sehen; zudem bedeuten diese Ausgaben wichtige Bildungs-investitionen, auf die in Zukunft eher ein stärkeres Gewicht gelegt werden sollte.

**Tabelle 6**  
**Kapazitätsauslastung des Duisburger Theaters im interkommunalen Vergleich**  
**Saison 2007/2008**

	Duisburg	Städte mit 500'000 - 1 000'000 Einwohner	Städte mit 200'000 – 500 000 Einwohner <sup>1</sup>	Städte in NRW
Oper	71,0	77,6	68,6	71,0
Ballett	75,6	77,7	65,2	69,5
Operette	92,0	76,3	68,1	75,1

Nach Angaben Deutscher Bühnenverein/Bundesverband der Theater und Orchester (Hrsg.) (2008).

### 3.2.2 Steuern

Gemeinden in der Haushaltssicherung sind von der Bezirksregierung gehalten, die Hebesätze der Realsteuern anzuheben, sofern diese unter dem Landesdurchschnitt ihrer jeweiligen Gemeindegrößenklasse liegen (Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen: 32). Dies trifft auf Duisburg nicht zu. Die Stadt Duisburg beabsichtigt auch nicht, die Hebesätze für die Realsteuern anzuheben. Ihre steuerlichen Maßnahmen beschränken sich auf eine Erhöhung der Hundesteuer sowie der Vergütungssteuer.

#### 3.2.2.1 Realsteuern

Duisburg zählt zu denjenigen kreisfreien Städten, die mit die höchsten Hebesätze für die Gewerbesteuer festgesetzt haben. Dies gilt auch für die Städte, deren Haushaltskonzept nicht genehmigt wurde und die bereits überschuldet sind bzw. denen eine Überschuldung droht (Schaubild 14). Düsseldorf und Krefeld, zwei Nachbarstädte, haben zudem einen deutlichen niedrigeren Hebesatz. Die Duisburger Politik dürfte damit die bestehenden Gestaltungsspielräume bei den Hebesätzen der Gewerbesteuer ausgeschöpft haben.

Das Aktionsbündnis „Raus aus den Schulden“ schlägt einen Konsolidierungsbeitrag der Bürger und der Wirtschaft in überschuldeten Städten vor, der z.B. in einer temporären Grundsteuererhöhung bestehen könnte. Duisburg zieht eine Erhöhung der Grundsteuer nicht in Erwägung, obwohl es dem Aktionsbündnis angehört. Dies ist angesichts der interkommunalen Konkurrenz und den anhaltend negativen Wanderungssalden verständlich. Die Hebesätze der Grundsteuer B liegen wesentlich enger beieinander als bei der Gewerbesteuer (Schaubild 15). Dabei sind es auch hier vor allem die Städte mit einer Haushaltsnotlage, die die höchsten Hebesätze festgesetzt haben. Dazu zählt auch Duisburg. Man kann also auch hier nicht davon sprechen, dass bestehende steuerpolitische Handlungsspielräume nicht ausgenutzt worden sind.

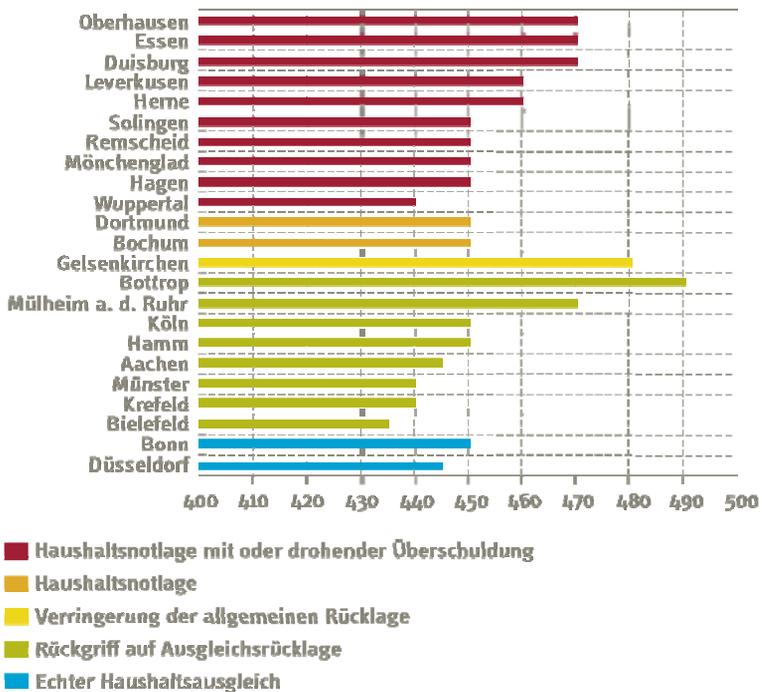
#### 3.2.2.2 Hundesteuer

Die Steuersätze für die Haltung des ersten und zweiten Hundes liegen in Duisburg zurzeit noch unterhalb des Medians der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen. Besondere Steuersätze für als gefährlich angesehene Hunderassen (sog. Anlagehunde) gibt es in Duisburg nicht (Übersicht 3). Die Gemeindeprüfungsanstalt hat deshalb empfohlen, die Hundesteuersätze um 10% anzuheben. Das Haushaltssicherungskonzept sieht eine Erhöhung für den ersten Hund von 114 auf 132 € (+15,8%), für den zweiten Hund von 132 auf 168 € (+27,3%) sowie jeden weiteren Hund von 150 € auf 192 € (+28%) vor. Davon erhofft man sich Mehreinnahmen von 400 000 €.

3.2.2.3 Vergnügungssteuer

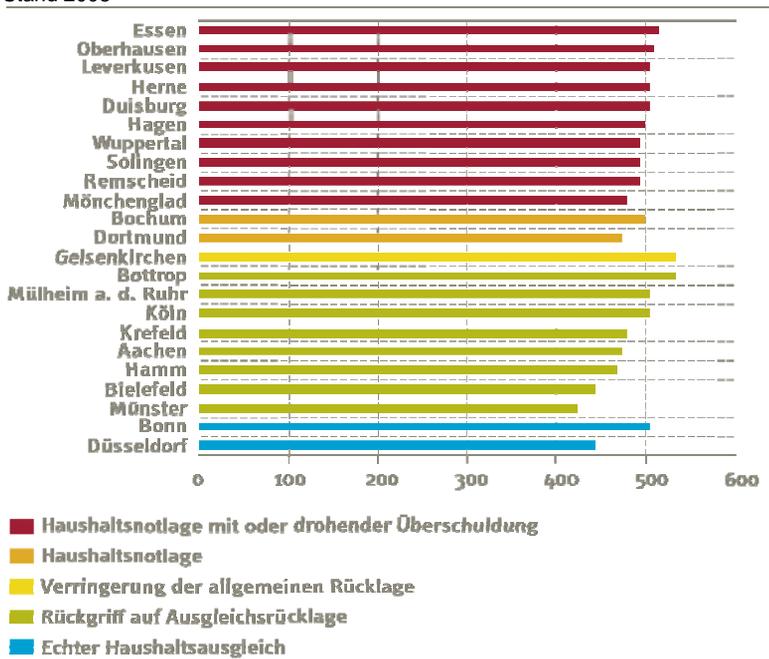
Neben einer Erhöhung der Hundesteuer wird auch eine Erhöhung der Vergnügungssteuer für Apparate mit Gewinnmöglichkeiten vorgeschlagen. Statt 13% sollen nun 15% des Einspielergebnisses (Einwurfsteuer) erhoben werden. Damit würde Duisburg neben Mülheim den höchsten Steuersatz der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen erheben (Übersicht 4).

**Schaubild 14**  
**Gewerbsteuererbesätze und Haushaltsstatus im Vergleich der kreisfreien Städte**  
 Stand 2008



Eigene Darstellung nach Angaben des IT NRW Statistik sowie des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen (2010a).

**Schaubild 15**  
**Hebesätze der Grundsteuer und Haushaltsstatus im Vergleich der kreisfreien Städte**  
 Stand 2008



Eigene Darstellung nach Angaben des IT NRW Statistik sowie des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen (2010a).

**Übersicht 3**  
**Hundesteuersätze im Vergleich der kreisfreien Städte**  
 Abfrage vom 24. Februar 2010

Kreisfreie Stadt	1. Hund	2. Hund	jeder weitere Hund	Anlagehund <sup>1</sup>
Aachen	120	144	156	720
Bielefeld	96	108	120	0
Bochum	120	144	168	0
Bonn	138	174	216	720
Bottrop	102	114	0	0
Dortmund	144	192	216	432
<b>Duisburg</b>	<b>114</b>	<b>132</b>	<b>150</b>	<b>0</b>
Düsseldorf	96	150	0	600
Essen	141	172	202	847
Gelsenkirchen	117	135	153	0
Hagen	116	134	0	0
Hamm	78	108	0	618
Herne	114	138	150	0
Köln	156	156	156	0
Krefeld	92	107	122	0
Leverkusen	108	216	0	0
Mönchengladbach	120	144	180	0
Mülheim/Ruhr	120	138	156	504
Münster	72	84	96	0
<b>Oberhausen</b>	<b>156</b>	<b>216</b>	<b>252</b>	<b>0</b>
Remscheid	120	150	180	600
Solingen	92	108	120	624
Wuppertal	114	174	0	600
<b>Median</b>	<b>116</b>	<b>144</b>	<b>150</b>	<b>0</b>

Abfrage Hundesteuerdatenbank Internetagentur K. Rosenlöcher. <sup>1</sup>Hund einer als gefährlich angesehenen Rasse.

Die Betreiber sehen durch die Erhöhungen – anderswo belaufen sich die Steuersätze mittlerweile auf 19% (z.B. Stuttgart) – ihre wirtschaftliche Grundlage bedroht. In Nordrhein-Westfalen spricht man inzwischen von einer Klagewelle gegen die Erhebung der Vergnügungssteuer an sich oder zumindest gegen die Höhe der Steuersätze. Es ist deshalb auch mit juristischem Widerstand gegen die Erhöhung zu rechnen. Dies erhöht den Aufwand und führt möglicherweise zu Verzögerungen bei der Erhebung. Ob die anvisierten 700 000 € Mehreinnahmen pro Jahr realisiert werden können, ist allerdings nicht nur deswegen zu hinterfragen. Es ist unklar, ob bei der Schätzung der erwarteten Mehreinnahmen auch mögliche Rückgänge bei den Einspielergebnissen berücksichtigt wurden. Schließlich verfolgt die Vergnügungssteuer auch den Zweck, die übermäßige Verbreitung von Spielhallen bzw. von Geldspielautomaten zu verhindern.

**Übersicht 4  
Vergnügungssteuersätze für Spielautomaten**

Stand 20. März 2009

Kreisfreie Stadt	Steuersätze in % (Einwurfsteuer)	
	Spielhallen	Gastronomie
Aachen	10	8
Bielefeld	12	12
Bochum	5,5	5,5
Bonn	12	12
Bottrop	13	13
Dortmund	5,5 Spieleanzahl x Preis pro Spiel	
Duisburg	13	13
Düsseldorf	9	5
Essen	12	10
Gelsenkirchen	14	14
Hagen	10	6
Hamm	10	10
Krefeld	12	12
Köln	13	13
Leverkusen	10	10
Mülheim	15	15
Münster	12	12
Mönchengladbach	13	13
Oberhausen	13	13
Remscheid	11	11
Solingen	13	11
Wuppertal	12	12

Krüger Automaten Vergnügungssteuer-Datenbank (Abfrage vom 28. Februar 2010).

Es ist auch darüber nachzudenken, ob man dem Beispiel anderer Städte (Köln, Oberhausen, Dorsten) folgt und den Kreis der Steuerpflichtigen auf Bordelle erweitert. Köln hat damit zuletzt ein Aufkommen von 782 000 € erzielt, Oberhausen von 175 000 €. Das Aufkommen könnte es u.a. auch ermöglichen, das Basisangebot „Aids- und Prostituiertenberatung“ entgegen der Haushaltssicherungsmaßnahme aufrecht zu erhalten.

### 3.2.3 Konsolidierungsbeiträge der städtischen Beteiligungen und des sonstigen Vermögens

Einige Städte haben ihre Schulden abgebaut, indem sie Beteiligungen verkauft haben. Hierbei handelt es sich zumeist um Beteiligungen an Energiekonzernen (z.B. der Verkauf von RWE-Aktien in Krefeld), Anteile an den Stadtwerken (z.B. Düsseldorf) oder kommunale Wohnungsbaugesellschaften (z.B. Dresden). Voraussetzung hierfür ist, dass die in Rede stehenden Aktiva für die Aufgabenerfüllung nicht mehr zwingend in kommunaler Hand sein muss. Ein Verkauf ist zudem nur sinnvoll, wenn die damit erzielten Erlöse zum Schuldenabbau eingesetzt werden und nicht zum Ausgleich des laufenden Haushalts. Daraus folgt unmittelbar ein weiteres Kriterium: Ein Verkauf lohnt sich nur, wenn die Zinsersparnisse auf Grund des Schuldenabbaus größer sind als die entgangenen Erträge aus Vermögen. Die Stadt Duisburg hat den Verkauf ihrer RWE-Aktien, weiterer 2% der Geschäftsanteile am Klinikum Duisburg GmbH, der Geschäftsanteile an der Gemeinschafts-Müll-Verbrennungsanlage Niederrhein GmbH (GMVA GmbH) sowie von 9,9% der Aktien der Stadtwerke Duisburg geprüft. Der Konsolidierungsbeitrag der Erlöse wurde auf der Grundlage von einem Kassenkreditsatz von 2,15% errechnet.

Die Stadt könnte zurzeit mit dem Verkauf ihrer RWE-Aktien etwa 10,2 Mill. € Erlösen. Der Konsolidierungsbeitrag belief sich auf rund 219 Tsd. €. Dem stehen erwartete Dividendenzahlungen von 621 Tsd. € gegenüber. Einen Verkauf rechnet sich also derzeit nicht, sollte aber angestrebt werden.

Die Duisburger Stadtverwaltung kommt auch zu dem Ergebnis, dass sich ein Verkauf eines Anteils von 9,9% der Stadtwerke-Aktien nicht rechnet. Genauere Angaben zu den erwarteten Erlösen werden allerdings nicht gemacht. Eine kommunale Investorengemeinschaft hat vor kurzem die Thüga von der EON für 2,9 Mrd. € gekauft. Sie hat damit das 13,5-fache des Gewinns von 215 Mill. € bezahlt (Top Tarif Internet GmbH 2009). Diese Relation zu Grunde gelegt, könnten 351 Mill. € Erlöst werden. Der Konsolidierungsbeitrag wäre mit 7,5 Mill. € Zinsersparnisse aber immer noch deutlich niedriger als die entgangenen Dividendenzahlungen von 26 Mill. €. Dabei sind etwaige steuerlichen Folgen der Veräußerung noch nicht berücksichtigt.

Die Geschäftsanteile an der GMVA GmbH wurden den Wirtschaftsbetrieben Duisburg AöR übertragen und dort mit 55,2 Mill. € in der Bilanz aktiviert. Dies entspricht zurzeit dem 13,8-fachen der erwarteten Dividende von 4 Mill. €, eine realistische Bewertung. Ein Verkauf leistete damit einen Konsolidierungsbeitrag von 1,2 Mill. € p.a., deutlich weniger als der entgangene Kapitalertrag. Vor dem Hintergrund eines verschärften Wettbewerbs der Verbrennungsanlagen um Müll sollten hier noch eingehendere Analysen vorgenommen werden.

Die städtische Prüfung möglicher Anteilsverkäufe kommt letztlich zu dem Ergebnis, dass lediglich der Verkauf weiterer Anteile am Klinikum zu einem positiven Effekt für den Haushalt führen kann. Der Verkaufserlös von 10,1 Mill. € würde danach den Haushalt dauerhaft um ca. 217 Tsd. € p.a. entlasten. Dies wäre nach den aktuellen Erwartungen deutlich mehr als die entgangenen Gewinnanteile. Es stellt sich deshalb die Frage, warum die Stadt nicht weitere der Geschäftsanteile verkaufen will. Ein

Argument ist, dass die Stadt eine Sperrminorität von einem Drittel halten will. Dies ist ein nachvollziehbares Argument. Es sollte aber nach Möglichkeiten gesucht werden, die Geschäftsanteile auf ein Drittel abzubauen. Angesichts des regionalen Krankenhausmarktes in Duisburg (mehrere kirchliche Anbieter), aber auch im Ruhrgebiet, kann man den Rückgang des kommunalen Einflusses vertreten. Eine marktbeherrschende Stellung des Klinikums ist nicht zu erwarten. Buchverluste wären vertretbar, da sie einmalig wären. Die Sicherung der Liquidität und die Gewinnung finanzwirtschaftlicher Handlungsspielräume sollten hier Vorrang haben.

Die Stadt hat den Verkauf eines weiteren nennenswerten Vermögenswertes nicht geprüft: den Verkauf der städtischen Baugesellschaft Gebag. Die Gebag gibt ihre Eigenkapitalrendite seit Jahren mit 3% an. Dies entspricht noch nicht einmal der Renditebegrenzung von 4%, die man ehemals den gemeinnützigen Wohnungsgesellschaften gesetzt hat. Mittlerweile haben sich die Anforderungen an die Eigenkapitalrendite auch seitens der kommunalen Eigentümer deutlich erhöht. Eine Befragung u.a. von 135 kommunalen Wohnungsunternehmen ergab, dass seitens der Eigentümer von 33 Unternehmen eine bestimmte Kapitalrendite erwartet wurde: in 54% der Fälle von 5% und mehr, in 18% der Fälle sogar eine Rendite von mehr als 10% (Lohse, Pfnür 2008: 29f.). Es sollte geprüft werden, ob die Gebag zu einem angemessenen Preis veräußert werden könnte. Bei einer erwarteten Gewinnausschüttung von 500 Tsd. € in 2013 müsste mindestens ein Verkaufserlös von 23,3 Mill. € erzielt werden. Das Eigenkapital beläuft sich aber bereits auf 55 Mill. €. In die Überlegungen wäre aber auch einzubeziehen, welchen Beitrag das Unternehmen zur Versorgung von Haushalten mit Marktzugangsschwierigkeiten sowie zum Wohnumfeld und zur Stadtentwicklung leistet. Der Wohnungsbericht der Stadt Duisburg stellt dazu einerseits fest, dass die befürchteten negativen Folgen von Privatisierungen nicht aufgetreten sind; andererseits seien viele Haushalte trotz des aktuell entspannten Wohnungsmarkts auf die Hilfe der Kommunen angewiesen. Die kommunalen Wohnungsanbieter übten zudem als institutionelle Anbieter einen großen Einfluss auf die Stadtentwicklung aus Stadt (Duisburg 2009b). Eine höhere Eigenkapitalrendite wäre auf jeden Fall anzustreben.

Es wird vorgeschlagen, das Theater am Marientor sowie das Tectrum zu verkaufen. Das Theater am Marientor wurde ursprünglich als Musicaltheater gebaut. Der Veranstalter scheiterte aber letztlich mit der Etablierung eines dauerhaften Angebotes, sodass die Stadt das Theater übernahm und als Veranstaltungstätte vermarktete. Ein kostendeckender Betrieb war bislang nicht möglich. Ausgleichszahlungen von zurzeit 1,2 Mill. € p.a. sind erforderlich. Diese entfielen bei einer Schließung mit anschließendem Verkauf. Der Verkaufserlös – man erwartete zuletzt etwa 10 Mill. € – stünde allerdings der DBV und der Stadt vermutlich nicht in vollem Umfang zur Verfügung. Es besteht die Gefahr von Steuernachzahlungen in Höhe von etwa 3 Mill. €, da das Finanzamt geltend gemachte Gebäudeabschreibungen und Vorsteuerabzüge nicht anerkennen will. Außerdem ist die Gesellschaft buchmäßig mit 9,3 Mill. überschuldet. Dies ist allerdings das Ergebnis der Inanspruchnahme einer steuerlichen Vergünstigungsvorschrift, die ebenfalls strittig ist. Dieser buchmäßigen Überschuldung steht eine ausreichende Rücklage gegenüber.

Technologiezentren wurden als Instrument der Wirtschaftsförderung insbesondere für Existenzgründer errichtet, so auch das Tectrum. Sein Verkauf wird angestrebt, weil die Stadt den Verlustausgleich von zurzeit 647 000 nicht mehr tragen will. Dies wirft die Frage nach dem Erfolg des Technologiezentrums auf. Damit Fördergelder nicht zurückgezahlt werden müssen, soll der Verkauf erst ab 2014 erfolgen.

Die Stadt versucht zudem, ihre Eigengesellschaften, Eigenbetriebe und Anstalten öffentlichen Rechts zu einer größeren Wirtschaftlichkeit anzuhalten. Ziel ist es, höhere Erträge aus ihren Beteiligungen zu erzielen bzw. die Betriebskostenzuschüsse zu senken. Beispiele hierfür sind das Zukunftsprogramm 2012 des DVV-Konzerns, das die Ertragskraft stärken soll, sowie erhöhte Dividendenforderungen gegenüber dem Klinikum Duisburg GmbH, der Gebag, dem Frischekontor, GMVA sowie dem Duisburger Hafen. Dabei sollte man – wie bereits erläutert - insbesondere einen höheren Beitrag der Gebag einfordern.

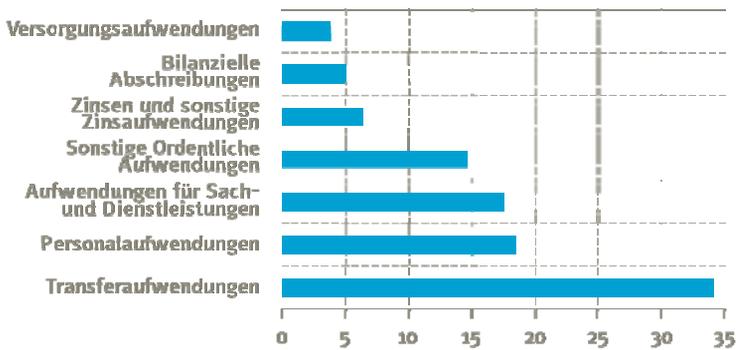
### 3.3. Kürzung der Aufwendungen

Die Aufwendungen der Stadt Duisburg belaufen sich in den Jahren 2008 bis 2013 auf etwa 1,4 Mrd. € p.a. Schaubild 16 zeigt, dass die Transferaufwendungen mit etwas mehr als einem Drittel der gesamten Aufwendungen die wichtigste Aufwandsart darstellen. Sie setzen sich zusammen aus den Sozialtransfers (über ein Drittel der Transferaufwendungen), den Zuweisungen und Zuschüssen für laufende Zwecke (ein Drittel), den allgemeinen Umlagen (ein Viertel) sowie den Aufwendungen wegen Steuerbeteiligung (ein Zwanzigstel) (Tabelle 7). Der Personalaufwand stellt die zweitgrößte Position dar, gefolgt von den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen. Dabei ist zu beachten, dass die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen auch die Kosten der Unterkunft für SGB II-Leistungsempfänger beinhalten. Den Zinsen und sonstigen Finanzaufwendungen kommt eine größere Bedeutung zu als den bilanziellen Abschreibungen.

Die Stadt hat keinen Einfluss auf die allgemeinen Umlagen sowie die Aufwendungen wegen Steuerbeteiligung. Damit entziehen sich etwa 30% der Transferaufwendungen einer politischen Gestaltung durch die Stadt Duisburg. Duisburg hat dagegen einen begrenzten Gestaltungsspielraum bei den Sozialtransfers, der sich auf das Wie bezieht. Die Zuweisungen und Zuschüsse können zum Teil von der Stadt in Eigenverantwortung gestaltet werden (freiwillige Zuschüsse an Sportvereine), zum Teil bestehen aber auch hier gesetzliche Vorgaben (z.B. Betriebskostenzuschüsse an Kindertageseinrichtungen).

Das Haushaltssicherungskonzept der Stadt Duisburg setzt vor allem auf die Kürzung freiwilliger Leistungen, die Kürzung von Aufwendungen durch Leistungsanpassungen an die demographische Entwicklung sowie die Kürzung der Personalaufwendungen. Weitere Ansatzpunkte sind die Jugendhilfe sowie die Auslagerung kommunaler Aufgabenerfüllung in Eigenbetriebe.

**Schaubild 16**  
**Struktur der Aufwendungen der Stadt Duisburg**  
 Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2013; in % der Aufwendungen insgesamt



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Stadt Duisburg.

### 3.3.1 Kürzung freiwilliger Leistungen

Kommunen mit Haushaltssicherungskonzepten werden von der Bezirksregierung verpflichtet, ihre „freiwillig“ erbrachten Leistungen auf den Prüfstand zu stellen. Deshalb sind von den von der Stadt geplanten Kürzungen vor allem der Kultur- und der Sportetat betroffen.

Die Haushaltsverbesserungen werden in erster Linie durch die Schließung des Theaters am Marienort erreicht. Der Wegfall der Ausgleichszahlungen führt in 2011 zu Haushaltsverbesserungen von 1,2 Mill. €. Die Kürzungen im Kulturbereich betreffen im übrigen kleinere, durchaus gut frequentierte Veranstaltungsorte sowie Museen. Über diese Angebote und die Notwendigkeit ihrer Subventionierung mag man im Einzelfall streiten. Die Kürzung der kulturellen Angebote für Kinder und Jugendliche (Reibekuchentheater, Spielkorb) kann jedenfalls nicht überzeugen. Dies gilt auch für die Anpassung der Kinder- und Jugendarbeit der städtischen und freien Träger. Beides sind Zukunftsinvestitionen. Die Streichung von Bildungsangeboten (2. Bildungsweg) oder die Kürzung von Zuschüssen gerade in Duisburg verwundert angesichts der bestehenden Mängel in der schulischen Bildung vieler Jugendlicher. Konsolidierung bedeutet auch in die Zukunft zu investieren.

Viele Sportvereine klagen angesichts ausbleibender Zuschüsse, dass sie nicht überlebensfähig sind. Die Stadt fördert die örtlichen Sportvereine mit Zuschüssen zu den Energiekosten, den Grundbesitzabgaben und den Materialkosten. Darüber hinaus werden Mittel pauschal oder als Unterhaltungskostenpauschale bereitgestellt. Veranstaltungen werden ebenso gefördert wie der Leistungs- und Spitzensport. Es fällt auf, dass eine große Anzahl Vereine in irgendeiner Weise bedacht wird. Dabei handelt es sich nicht selten um recht kleine Beträge. Auf Zuweisungen unter 100 €, wenn nicht unter 500 €, sollte zukünftig schon allein aus Kostengründen verzichtet werden.

**Tabelle 7**  
**Transferaufwendungen der Stadt Duisburg**  
**2008 bis 2013**

Transferart	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	<b>in Mill. €</b>					
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	164,9	154,0	166,4	161,6	159,4	160,9
Sozialtransfers	167,1	162,4	177,7	179,6	181,0	182,7
Aufwendungen wegen Steuerbeteiligung	33,9	21,7	21,0	23,6	28,0	35,6
Allgemeine Umlagen	124,7	126,9	125,2	109,8	114,1	120,9
Transferaufwendungen	490,6	465,0	490,3	474,6	482,5	500,1
	<b>in % der Transferaufwendungen</b>					
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	33,6	33,1	33,9	34,0	33,0	32,2
Sozialtransfers	34,1	34,9	36,2	37,8	37,5	36,5
Aufwendungen wegen Steuerbeteiligung	6,9	4,7	4,3	5,0	5,8	7,1
Allgemeine Umlagen	25,4	27,3	25,5	23,1	23,6	24,2

Quelle: Eigene Berechnungen und Angaben der Stadt Duisburg (2010a).

An einer Kürzung der Sportförderung wird kein Weg vorbeiführen, alleine schon deshalb, weil es sich hier um eine freiwillige Aufgabe handelt. Dabei wäre etwa in erster Linie an die Förderung des Leistungs- und Spitzensports zu denken (2008: etwa 120 Tsd. €)<sup>4</sup>, die kaum eine Aufgabe kommunaler Selbstverwaltung darstellt. Warum soll der Steuerzahler den FCR Duisburg (Frauenfußballer), den DSV 98 (Wasserballer) oder die RESG Walsum (Rollhockey) finanziell unterstützen? Eine Vereinfachung und Pauschalierung des Zuweisungssystems wäre zudem wünschenswert.

### 3.3.2 Anpassungen an die demographische Entwicklung

Duisburg ist eine schrumpfende Stadt, zum einen durch Wanderungsverluste, zum anderen durch einen Sterbeüberschuss. Dies wirft die Frage nach notwendigen Anpassungen der Infrastruktur auf. Diese hängt davon ab, ob es sich um Netzwerk- oder Punktinfrastrukturen handelt. Netzwerkinfrastrukturen sind nahezu ausschließlich für einen Zweck nutzbar, Punktinfrastrukturen können dagegen veränderten Bedarfen eher angepasst werden. Dies gilt z.B. für Schulgebäude, die zu Wohn- oder Bürogebäuden umgebaut werden können (Loeffelholz und Rappen 2002: 18).

Das Haushaltssicherungskonzept geht davon aus, dass bereits heute Grund- und Hauptschulen sowie Real- und Gesamtschulen einen übermäßigen Flächenverbrauch angesichts rückläufiger Schülerzahlen aufweisen. So sollen acht Grundschulen, 5 Hauptschulen (später nochmals 6), zwei Realschulen, zwei Förderschulen, zwei Berufskollegs und eine Gesamtschule geschlossen werden. Unbestreitbar ist, dass angesichts der absehbaren Entwicklung der Schülerzahlen die Schließung von Schulstandorten erforderlich ist. Im Einzelfall ist allerdings strittig, ob es wirklich einen Flächenüberhang gibt.

<sup>4</sup> Eigene Berechnungen nach Angaben DuisburgSport (2008).

Unabhängig davon ist die Schließung einer Schule nicht nur mit geringeren (Personal-)Aufwendungen verbunden. Die weitere Eigennutzung oder Vermarktung erfordert Aufwendungen, z.B. für notwendige Umbauten. Damit bleibt das Vermögen zwar erhalten, aber diese Ausgaben mindern die Ersparnisse aus der Schließung. Dies wird im Haushaltssicherungskonzept noch nicht berücksichtigt.

Kritisch anzumerken ist, dass die Frage nach einem erforderlichen Umbau der Infrastruktur wegen der zunehmenden Alterung der Bevölkerung nicht berücksichtigt wird. Die Nachfrage nach kommunalen Infrastrukturleistungen (Theater, Badeanstalten, Grünflächen, Sportstätten usw.) wird neben weiteren Faktoren auch vom Alter der Haushaltsmitglieder bestimmt.

### 3.3.3 Kürzung der Personalaufwendungen

Die Stadt Duisburg kann im interkommunalen Vergleich der Personalintensität bestehen (Schaubild 17). Sie beschäftigte 2007 13,4 Arbeitnehmer auf 1000 Einwohner. Dies entspricht dem Median der Personalintensität der kreisfreien Städte Nordrhein-Westfalens. Auffällig ist, dass Duisburg offensichtlich in stärkerem Maße Aufgaben und Personal auf rechtlich unselbständige Einrichtungen ausgelagert hat und dafür in der Kernverwaltung relativ weniger Personal beschäftigt. Insoweit ist der Bedeutungsverlust des Personaletats im Kernhaushalt in der Tat nur *u.a.* auf bisherige Sparbemühungen zurückzuführen.

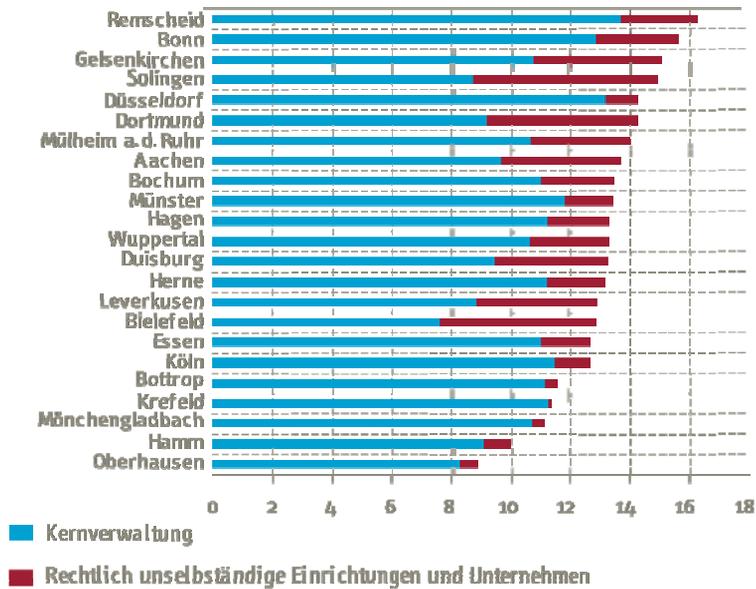
Die Stadt will die Personalkosten weiter senken, indem sie vor allem die altersbedingte Personalfuktuation für den weiteren Stellenabbau nutzen will. Dies eröffnet im aktuellen Planungszeitraum einen Handlungsspielraum von 160 Stellen pro Jahr. Dieser steigt ab 2015 auf Grund der zunehmenden Alterung der Beschäftigten merklich an. Dabei ist es grundsätzlich richtig, diesen Spielraum sowohl zur Reduzierung des Personals als auch zu der notwendigen Gewinnung neuer Mitarbeiter zu nutzen. Die punktuellen personalpolitischen Maßnahmen der Fachbereiche sowie Umorganisationen können im vorgegebenen Rahmen nicht bewertet werden. Dazu fehlt es auch an detaillierteren Informationen.

Die notwendige Haushaltskonsolidierung erhöht den Druck, die Verwaltung zu modernisieren. Dies führt zwangsläufig zu einem Personalüberhang, zumindest wenn Entlassungen ausgeschlossen werden. Die Lösung wird in der Schaffung interner Vermittlungsmärkte gesehen, wie es auch die Aufgabe des sog. Duisburger Fachkräfteservice ist. Der Fachkräfteservice soll eingerichtet werden für Mitarbeiter, die als Folge des Wegfalls von Aufgaben freigesetzt werden. Er soll notwendige Weiterbildung ermöglichen, Personal für vorübergehende Aktionen bereitstellen und die zugeordneten Mitarbeiter wieder auf Stellen in die Verwaltung zurückvermitteln. Freie Stellen sollen vorrangig mit diesen Mitarbeitern besetzt werden.

Ähnlich Konzepte wurden bereits in vielen Bundesländern umgesetzt, so auch in Nordrhein-Westfalen (Personaleinsatzmanagement), aber auch auf kommunaler Ebene. Erfolgsvoraussetzungen sind das Vorhandensein einer kritischen Masse sowie das Vertrauen der Mitarbeiter. So ist zu fragen, ob das Potential ausreicht, um einen Ausgleich zwischen Bereichen mit Personalabbau und Bereichen mit Personalbedarf

herbeizuführen. Hier könnte man auch an interkommunale Kooperation denken, insbesondere im Agglomerationsraum Ruhrgebiet. Personalüberhangmanagement kann zudem nur erfolgreich sein, wenn die Mitarbeiter nicht den Eindruck gewinnen gemobbt oder degradiert zu werden. Kritisch sind vor allem die Auswahl der freizusetzenden Mitarbeiter und die innerbetrieblichen Konsequenzen, die für sie hieraus erwachsen. Weiterbildung muss ernst gemeint sein. Die Einführung des Fachkräfteservice ist auch im Zusammenhang mit anderen Maßnahmen zu sehen. So ist zu prüfen, welche Anreize von der geplanten dezentralisierten Bewirtschaftung des Personaletats ausgehen, wenn die Kosten freigestellter Mitarbeiter dem Fachkräfteservice angelastet werden können.

**Schaubild 17**  
**Personalintensität der Duisburger Stadtverwaltung im interkommunalen Vergleich**  
 2007; Beschäftigte auf 1000 Einwohner



Eigene Darstellung nach Angaben des IT.NRW Statistik.

### 3.3.4 Auslagerung kommunaler Aufgabenerfüllung

Die Stadt Duisburg hat weite Teile ihrer kommunalen Aktivitäten aus dem Kernhaushalt in Eigenbetriebe (ESD, IMD, DuisburgSport), Anstalten des öffentlichen Rechts (WBD), aber auch privatwirtschaftliche Unternehmensformen (DBV) ausgelagert. Sinn der Maßnahme ist die Effizienzsteigerung der Aufgabenerfüllung.

So erwartet man von der Zentralisierung der Beschaffung in dem Eigenbetrieb ESD Kostenersparnisse von 3% des bisherigen Auftragsvolumens: 1,1 Mill. € in 2010 steigend auf 5,3 Mill. € in 2014. Im Vorgriff auf die erwarteten Kostenvorteile werden

die Haushaltsansätze der Ämter/Betriebe entsprechend vorab gekürzt. Die Kostenvorteile resultieren aus einem effizienteren Ablauf der Beschaffung sowie der Einkaufsmacht. Dafür hätte es allerdings nicht unbedingt einer Auslagerung bedurft. Ein Zentraler Einkauf in der Kernverwaltung könnte diese Vorteile auch realisieren.

Von der Auslagerung der städtischen Immobilien auf die IMD und ihre Rückmietung durch die Stadt, erwartet man einen Druck auf die Ämter, weniger Büroraum in Anspruch zu nehmen. Ein gängiges Verfahren in der Privatwirtschaft, das dort mit Erfolg praktiziert wird. Der Erfolg für die Stadt Duisburg hängt an der Fähigkeit des IMD, freiwerdende Büroflächen auch zu verwerten (Verkauf, anderweitige Vermietung). Gelingt die Vermarktung nicht, so verwandeln sich die sinkenden Bürokosten in steigende Betriebskostenzuschüsse für die IMD. Bislang hat die IMD Verluste erwirtschaftet, die man aber der Aufbauphase zuschreibt. Das IMD soll sich in Zukunft aus „echten“ Mietzahlungen finanzieren und nicht über Zuschüsse der Stadt für die Aufgabenerfüllung.

Insgesamt ist festzustellen, dass die zunehmende Zahl der Auslagerungen steigende Anforderungen an die Steuerungsaktivitäten der Kernverwaltung nach sich zieht. Konflikte zwischen den Eigengesellschaften und Eigenbetrieben auf der einen Seite und der Kernverwaltung auf der anderen Seite werden zunehmen.

Sofern Eigengesellschaften oder Eigenbetriebe nicht kostendeckend arbeiten, erhalten sie Verlustausgleiche oder Betriebskostenzuschüsse. Hierzu zählen auch die Zuschüsse an die Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft. Damit erklärt sich der hohe Anteil der Betriebskostenzuschüsse von 25%. Ähnliches gilt für die Durchleitung von Zuweisungen: Hier ist insbesondere auf die Schulpauschale hinzuweisen, die zu 80% an die IMD weitergeleitet wird.

## 4. Fazit

Die Duisburger Finanzen haben seit dem Auslaufen des Einigungsbooms eine dramatische Entwicklung genommen, die nunmehr in der Überschuldung gipfelt. Dabei zeigt sich ein Zusammenhang zwischen dem Haushaltsstatus einer Stadt und ihrem sozioökonomischen Typ. Duisburg befindet sich wie die meisten alt-industrielle Städte in einer Haushaltsnotlage, die durch ein nicht genehmigtes Haushaltssicherungskonzept sowie eine drohende oder bereits eingetretene Überschuldung gekennzeichnet ist. Gleichwohl gibt es auch altindustriell geprägte Städte, die sich in einer wesentlich günstigeren Handlungssituation als Duisburg befinden. Dies gilt für Bielefeld, Krefeld und Hamm, die ihre Haushalte durch den Rückgriff auf die Ausgleichsrücklage ausgleichen konnten.

Die schwierigen sozioökonomischen Rahmenbedingungen der Stadt schlagen sich in einer ausgeprägten Steuerschwäche nieder. Das Steueraufkommen je Einwohner beläuft sich im Durchschnitt der Jahre auf etwa drei Viertel des Durchschnitts der kreisfreien Städte. Diese wird allerdings weitgehend durch den Finanzausgleich kompensiert. Duisburg erreicht hat 95% der Finanzkraft der kreisfreien Städte. Die primäre Ursache für die dramatische Finanzsituation ist deshalb auf der Ausgabenseite zu

suchen, insbesondere in der besonderen Dynamik der Sozialleistungen. Die Leistungen der Sozial- und Jugendhilfe je Einwohner stiegen von 1990 bis 2004 um 4,4% p.a. Die kreisfreien Städte Nordrhein-Westfalens verzeichneten dagegen – gemessen am Median - nur einen Anstieg von 2,8%, die der Städte in Haushaltsnotlagen sogar nur von 2,6%. Trotz der hohen Arbeitslosigkeit dürfte die Jugendhilfe ein wesentlicher Grund für die hohe Belastung der Stadt Duisburg mit Sozialleistungen sein. Ein Vergleich mit den anderen kreisfreien Städten zeigt, dass Duisburg 2003 mit 337,3 Fällen auf 10000 Einwohner unter 21 Jahren die höchste Belastung zu tragen hatte.

Das Haushaltssicherungskonzept der Stadt Duisburg stützt sich einnahmeseitig auf eine Anhebung von Entgelten sowie der Hunde- und der Vergnügungsteuer. Dabei zeigt sich, dass die Entgelte zum Teil nicht rechtzeitig der Kostenentwicklung angepasst wurden. Es bleibt auch unklar, wie belastbar die erwarteten Mehreinnahmen sind. Am Beispiel des Theaters wird deutlich, dass einfache Erhöhungen der Eintrittsgelder keine angemessene Antwort auf die Probleme sein können. Zu bedenken ist eine Erweiterung des Kreises der Vergnügungssteuerpflichtigen. Anhebungen der Gewerbe- und der Grundsteuer sind vor dem Hintergrund, dass Duisburg ohnehin im Verbund mit den anderen Gemeinden in Haushaltsnotlagen die höchsten Hebesätze erhebt, nicht empfehlenswert.

Vermögenserlöse sollten ausschließlich zur Tilgung von Schulden und nicht zum Stopfen von Haushaltslöchern genutzt werden. Ein Verkauf von Beteiligungen lohnt sich deshalb nur, wenn die damit verbundenen Zinsersparnisse größer sind als die entgangenen Erträge. Die Duisburger Verwaltung hat dies für die RWE-Aktien sowie für ihre Geschäftsanteile am Klinikum, die GMVA GmbH und den Stadtwerken geprüft. Danach lohnt alleine ein Verkauf von 2% der Geschäftsanteile am Klinikum. Es sollte allerdings geprüft werden, ob nicht die Geschäftsanteile am Klinikum bis auf die Sperrminorität abgeschmolzen werden können. Die RWE-Aktien sollten verkauft werden, sobald ein angemessener Preis erzielt werden kann. Vor dem Hintergrund eines verschärften Wettbewerbs der Verbrennungsanlagen um Müll sollten die Erwartungen an die Ausschüttungen der GMVA GmbH nochmals überprüft werden. Ein Verkauf der Gebag wurde dagegen seitens der Stadtverwaltung nicht geprüft, obwohl die Gebag relativ ertragsschwach ist. Selbst die eingeforderte höhere Dividende lässt ein Halten des Wohnungsunternehmens bei einem unterstellten Kassenkreditzins von 2,15% als wenig attraktiv erscheinen. Ein Verkauf würde hier einen höheren Konsolidierungsbeitrag für den Haushalt erwarten. Ein Festhalten an der Gebag lässt sich allenfalls wohnungs- und städtebaupolitisch begründen.

Das Haushaltssicherungskonzept stützt sich ausgabeseitig auf die Kürzung freiwilliger Leistungen, was unmittelbar den Kultur- und Sportetat betrifft, die Kürzung von Aufwendungen durch Leistungsanpassungen an die demographische Entwicklung (insbesondere Schulschließungen), die Kürzung von Personalaufwendungen sowie die Auslagerung kommunaler Aufgabenerfüllung.

Die Kürzung freiwilliger Leistungen trifft zwangsläufig in besonderem Maße die Kultur und den Sport. Kritisch zu sehen sind die Kürzungen des Kulturangebots für Kinder sowie die Streichung von Bildungsangeboten, insbesondere dem zweiten Bildungs-

weg. An einer Kürzung der Sportförderung wird kein Weg vorbeiführen. Dabei sollte man in erster Linie an die Förderung des Leistungs- und Spitzensports denken, die kaum eine Aufgabe kommunaler Selbstverwaltung darstellt.

Die Anpassung an die demographische Entwicklung erfolgt in erster Linie mit Blick auf sinkende Schülerzahlen. Sind die bereits beschlossenen und angedachten Schulschließungen zum Teil auch umstritten, so führt letztendlich kein Weg an der Aufgabe von Schulstandorten vorbei. Das Haushaltssicherungskonzept benennt zwar die möglichen Einsparungen, nicht aber den Aufwand, der erforderlich sein wird, um die Schulgebäude einer neuen Nutzung zuzuführen. Der notwendige Umbau der Infrastruktur mit Blick auf die veränderte Nachfrage einer alternden Bevölkerung schlägt sich dagegen nicht in den Betrachtungen des Haushaltssicherungskonzeptes nieder.

Personalabbau soll vor allem über die altersbedingte Fluktuation erfolgen. Außerdem soll ein Personaleinsatzmanagement eingeführt werden, um einen Ausgleich zwischen Bereichen mit Personalüberhang und Bereichen mit unbesetzten Stellen herbeizuführen. Dieses Instrument kann indes nur sinnvoll genutzt werden, wenn ein vertrauensvolles Verhältnis zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern besteht. Es wäre auch zu prüfen, ob man dieses Instrument nicht im Rahmen einer interkommunalen Kooperation nutzen sollte.

Abschließend ist festzustellen, dass das Haushaltssicherungskonzept der Stadt Duisburg sich bemüht, den gesetzlichen Vorgaben gerecht zu werden: freiwillige Leistungen werden durch die Bank gekürzt, spezielle Entgelte erhöht, bestehende Spielräume für Steuererhöhungen weitgehend genutzt. Die Veräußerung von Geschäftsanteilen wird zumindest geprüft. Kritisch anzumerken ist allerdings, dass ein erheblicher Teil der veranschlagten Haushaltsverbesserungen auf politischen Forderungen gegenüber dem Bund und dem Land beruhen, nicht jedoch auf eigenen Konsolidierungsbeiträgen. Das Haushaltssicherungskonzept ist zudem weitgehend von fiskalischen Überlegungen geprägt – möglicherweise ein Ergebnis des Zeitdrucks. Man sollte gleichwohl mehr Aufmerksamkeit der Frage widmen, wie man die Aufwendungen mit Blick auf ihre Nachhaltigkeit und Wachstumswirksamkeit neu strukturieren und dafür auch die erforderlichen Mittel mobilisieren kann.

## Literaturverzeichnis

---

- Deutscher Bühnenverein und Bundesverband der Theater und Orchester (Hrsg.) (2008), Theaterstatistik 2006/2007. Deutschland Österreich Schweiz. Heft 42. Köln
- Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2002), Städtetypen in Nordrhein-Westfalen. Gutachten im Auftrag der Enquetekommission „Die Zukunft der Städte in Nordrhein-Westfalen“. Zusatzanalyse: Gesamtklassifikation auf Basis der entwickelten Indizes. Berlin.
- DuisburgSport (Hrsg.) (2008), Sportbericht 2008 der Stadt Duisburg. Duisburg.
- Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2010a), Tabellenübersicht Haushaltsstatus der nordrhein-westfälischen Kommunen zum 31.12.2009. Düsseldorf
- Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2010b), Tabellarische Übersicht zu den Schlüsselüberweisungen ab 2004. Düsseldorf
- Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2009), Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung. 06. März 2009. Düsseldorf
- Internetagentur K. Rosenlöcher, Hundesteuerdatenbank. Abfrage vom 26. Februar 2010.
- IT.NRW Statistik, Abrufe und Sonderauswertungen Landesdatenbank.
- Krüger Automaten, Vergnügungssteuer-Datenbank. Abfrage vom 28. Februar 2010.
- Landschaftsverband Rheinland und Landschaftsverband Westfalen-Lippe u.a. (Hrsg.), HzE Bericht 200. Datenbasis 200. Köln und Münster
- Loeffelholz, H.D. von u. H. Rappen (2002), Bevölkerungsentwicklung und Kommunal Finanzen im Ruhrgebiet. Projekt Ruhr. Essen.
- Lohse, M. u. A. Pfnür (2008), EWOWI zwanzig zehn – Erfolgspotenziale der Wohnungswirtschaft 2010. Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis Band Nr. 12. Technische Universität Darmstadt: September 2008.
- Stadt Duisburg (Hrsg.) (2010a), Haushaltsplanentwurf 2010. Duisburg.
- Stadt Duisburg (Hrsg.) (2010b), Haushaltssicherungskonzept 2010 der Stadt Duisburg. Duisburg.
- Stadt Duisburg (Hrsg.) (2009a), Beteiligungsbericht 2008 der Stadt Duisburg. – Berichtsjahr -2008. 15. Bericht. Erstellt auf der Grundlage der Prüfungs- und Geschäftsberichte 2008. Duisburg.
- Stadt Duisburg (Hrsg.) (2009b), Wohnbericht 2009. Duisburg.
- Top Tarif Internet GmbH (Hrsg.) (2009), 13. August 2009 – E.ON: Thüga-Verkauf schafft fünfte Kraft auf dem Energiemarkt. Berlin.