

„Strenge gegen Dich selbst!“

*Eine Analyse des Haushaltsplanentwurfs 2010/2011,
der Eröffnungsbilanz und des Haushaltssicherungs-
konzeptes 2010 der Stadt Krefeld*

im Auftrag

der Industrie- und Handelskammer Mittlerer Niederrhein



Prof. Dr. Harald Schoelen

Hochschule Niederrhein

Mönchengladbach, 15. Oktober 2010

Inhaltsverzeichnis

1	VORBEMERKUNG	3
2	ERÖFFNUNGSBILANZ ZUM 1. JANUAR 2008.....	5
2.1	AKTIVA	6
2.2	PASSIVA.....	8
3	GESAMTBETRACHTUNG DES HAUSHALTSPLANS 2009 - 2014	10
4	ENTWICKLUNG DER ERTRÄGE UND EINZAHLUNGEN	14
5	ENTWICKLUNG DER AUFWENDUNGEN UND AUSZAHLUNGEN	17
6	DAS HAUSHALTSSICHERUNGSKONZEPT 2010	22
7	FAZIT	32
	ABBILDUNGSVERZEICHNIS.....	35
	TABELLENVERZEICHNIS	35
	LITERATURVERZEICHNIS – AUSGEWÄHLTE QUELLEN	36

Prof. Dr. Harald Schoelen
Hochschule Niederrhein
Volkswirtschaftslehre – Finanzwissenschaft und Wirtschaftsförderung
Webschulstraße 41-43
41065 Mönchengladbach

Daten mit Stand September 2010

Dank gilt der Stadt Krefeld, hier insbesondere den Herren Stangenberg und Baumgart sowie der Marketingabteilung, für die freundliche Kommunikation sowie die Zurverfügungstellung des Haushaltsplanentwurfs 2010/2011 und des Haushaltssicherungskonzeptes.

Deckblatt: Bild: das Rathaus am von-der-Leyen-Platz
mit freundlicher Genehmigung der Stadt Krefeld

Titelzitat: Johann Gottfried von Herder: Strenge gegen Dich selbst!
Zerstreute Blätter, Vierte Sammlung, Erstes Buch, Gotha 1792, S. 28
(virtuelle Ressource mit Transkription, am 05.10.2010:
http://de.wikisource.org/wiki/Zerstreute_Bl%C3%A4tter_%28Vierte_Sammlung%29#Erstes_Buch)

1 Vorbemerkung

„Wer nicht läuft, gelangt nie ans Ziel.“ Mit diesem Zitat von Johann Gottfried von Herder betonte die Kämmerin der Stadt Krefeld in ihrer Etatrede zum vorliegenden Doppelhaushalt¹ die Notwendigkeit, jetzt entschieden dem kommunalen Finanzengpass entgegenzuarbeiten. Diesen roten Faden weiterspinnend ist mit eben jenem Dichter zu ergänzen: **„Strenge gegen Dich selbst, beschneide die üppigen Reben; desto fröhlicher wächst ihnen die Traube dereinst“**².

Der Stadt Krefeld gelingt mit dem vorgelegten Haushaltsentwurf etwas Entscheidendes in einer Zeit der Finanzmisere auf allen Gebietskörperschaftsebenen: Sie bildet im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum (2013) mit einem engagierten Haushaltssicherungskonzept den **Haushaltsausgleich** im Sinne des § 75 Abs. 2 Satz 2 GO NRW ab. Das heißt, dass „der Gesamtbetrag der Erträge die Höhe des Gesamtbetrages der Aufwendungen erreicht oder übersteigt“³.

Die „Strenge der Stadt gegen sich“ selbst wird dabei insbesondere im Paket interner Sparmaßnahmen und erhöhter Konsolidierungsbeiträge der kommunalen Beteiligungen sichtbar und dann glaubhaft, wenn sie in dieser oder ähnlicher Form auch verabschiedet werden sollten. Die Stadt wird sich hieran messen lassen müssen. Schließlich ist auch geplant, Wirtschaft und Bevölkerung mit erheblichen Steuer- und Abgabenbelastungen in die notwendigen Konsolidierungsanstrengungen einzubeziehen. Insbesondere über die Mehrerträge und Minderaufwendungen wird in dieser Analyse zu befinden sein.

Die vorliegende Haushaltsanalyse zeigt die Entwicklung der Finanzsituation der Stadt Krefeld in einem direkten kommunalen Vergleich mit den Städten Münster, Mönchengladbach, Bielefeld und Aachen auf. Die Auswahl wurde zunächst anhand der durch die Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (nachfolgend GPA) vorgenommenen „Clusterung“ vollzogen. Hierbei waren bestimmte Strukturmerkmale wie Arbeitslosenquote, Arbeitsplatzzentralität, Bevölkerungsentwicklung und Kaufkraft ausschlaggebend.

¹ Beate Zielke: Rede von Frau Stadtdirektorin und Stadtkämmerin Beate Zielke zur Einbringung des Entwurfs der Haushaltssatzung 2010/2011 in den Rat der Stadt Krefeld am 09. September 2010.

² Johann Gottfried von Herder: Strenge gegen Dich selbst! Zerstreute Blätter, Vierte Sammlung, Erstes Buch, Gotha 1792, S. 28. Virtuelle Ressource mit Transkription, am 05.10.2010: http://de.wikisource.org/wiki/Zerstreute_Bl%C3%A4tter_%28Vierte_Sammlung%29#Erstes_Buch

³ Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NW. S. 666) zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes über die Zusammenlegung der allgemeinen Kommunalwahlen mit den Europawahlen vom 24. Juni 2008.

Aus nachstehender Übersicht der **GPA-Cluster kreisfreier Städte**⁴ wird deutlich, dass Krefeld zum Cluster 2 mit folgenden Merkmalen gerechnet wird:

Tab. 1: GPA-Cluster der kreisfreien Städte

Cluster 1	Städte mit hohen Deckungsmitteln, starker Kaufkraft, hoher Arbeitsmarktzentralität und niedrigen bis mittleren SBG II- und Arbeitslosenquoten	Düsseldorf, Bonn, Münster, Köln
Cluster 2	Städte mit hoher bis mittlerer Arbeitsmarktzentralität, durchschnittlichen Deckungsmitteln und Kaufkraftstärken und mittleren SBG II- und Arbeitslosenquoten	Remscheid, Leverkusen, Krefeld, Bielefeld, Bochum, Aachen, Mülheim a.d.R.
Cluster 3	Städte mit durchschnittlichen Deckungsmitteln und Kaufkraftstärken, stabiler bis sinkender Bevölkerungsentwicklung und mittleren bis hohen SBG II- und Arbeitslosenquoten	Dortmund, Essen, Hagen, Mönchengladbach, Solingen, Wuppertal
Cluster 4	Städte mit geringen Deckungsmitteln, niedriger Kaufkraft, geringer Arbeitsplatzzentralität, Bevölkerungsverlusten und durchschnittlichen bis hohen SBG II- und Arbeitslosenquoten	Hamm, Duisburg, Bottrop, Oberhausen, Herne, Gelsenkirchen

Hier hinein fallen auch die oben genannten Vergleichsstädte Aachen und Bielefeld.

Zum höheren finanzwissenschaftlichen Cluster wird Münster, zu dem nächst niedrigeren Cluster Mönchengladbach gezählt.

Die ergänzende Hinzunahme von Städten angrenzender Cluster soll verdeutlichen, dass die an Strukturgrößen orientierte Einteilung keineswegs zwingend, sondern vielmehr als Anhaltspunkt für die finanzwirtschaftliche Ableitung von Handlungsoptionen zu bewerten ist.⁵ Aus diesem Grund ergibt sich eine größere Anzahl von potenziellen Vergleichskommunen. Anhand der Kriterien „Einwohnerstärke“ und „kreisfreie Stadt“ wurden die genannten Kommunen, die sich mit Stichtag 31.12.2008 in einer Bandbreite zwischen 236.333 (Krefeld) und 323.615 Einwohnern (Bielefeld) befinden, dann ausgewählt.

Die grundlegende Analyse des Doppelhaushalts der Stadt Krefeld und der Vergleichskommunen erfolgt anhand der jeweiligen Eröffnungsbilanzen und der Haushaltspläne, in Entwurfs- oder verabschiedeter Fassung: Dabei werden die Entwicklungen in den Bereichen der Erträge und Aufwendungen anhand von Kennzahlen nachvollzogen. Es finden insbesondere ausgewählte Kennzahlen aus dem „**NKF-Kennzahlenset Nordrhein-Westfalen**“⁶ Anwendung.

⁴ Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen: Überörtliche Prüfung der Stadt Krefeld in den Jahren 2007 bis 2008, Präsentation, S. 4.

⁵ Dies sieht die GPA durchaus ebenfalls, wenn sie z. B. im Fall von Mönchengladbach attestiert: „Die Cluster wurden immer dann herangezogen, wenn ein Zusammenhang mit der finanzwirtschaftlichen Positionierung und letztlich auch der Frage der Optimierungsmöglichkeit festgestellt werden konnte. Anders als erwartet, bestand dieser Zusammenhang nicht.“ Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen: Überörtliche Prüfung der Stadt Mönchengladbach in den Jahren 2007 bis 2008, Herne 28.11.2008, S. 16.

⁶ Innenministerium NRW: Kommunales Haushaltsrecht, NKF-Kennzahlenset Nordrhein-Westfalen, Runderlass vom 1.10.2008, 34-48.04.05/01-2323/08. Dieses Kennzahlenset wurde durch die Aufsichtsbehörden der Gemeinden, die Gemeindeprüfungsanstalt und Vertreter der örtlichen Rechnungsprüfung erarbeitet, um die haushaltswirtschaftliche Situation nach einheitlichen Kriterien in einem Gesamtbild beurteilen zu können. Da

Dies erfüllt jedoch nicht den Anspruch eines umfassenden Benchmarks, da zum einen nicht alle Kennziffern des Sets Verwendung finden und zum anderen dann auch die Hinzuziehung weiterer oder alternativer Größen in Betracht kommen könnte.⁷ Die Analyse zielt daher vorrangig darauf, die Einordnung der Entwicklungen im interkommunalen Kontext zu vereinfachen und die Diskussion hierzu zu eröffnen.

2 Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2008

Das **Neue Kommunale Finanzmanagement** (NKF) bedeutet eine Hinwendung zum Ressourcenverbrauchskonzept. Der Werterhalt des kommunalen Vermögens und der Folgekosten rückte mit in den Fokus der Haushaltsplanung. Über die Darstellung der tatsächlichen wirtschaftlichen Verhältnisse und des vollständigen Vermögensbestandes findet damit die intergenerative Gerechtigkeit in den politischen Beratungsprozess verstärkt Eingang. Im Zentrum steht der anzustrebende, nachhaltige Haushaltsausgleich, der auf die dauerhafte Sicherstellung der Leistungsfähigkeit einer Kommune zielt. Nur dann decken die Erträge die Aufwendungen und nur dann gelingt es einer Kommune dauerhaft, positives Eigenkapital zu erhalten.

Die Stadt Krefeld hat gute Aussichten, dieses Ziel im mittelfristigen Planungszeitraum zu erreichen, wenn das im Haushaltssicherungskonzept ausgeführte Konsolidierungsvolumen realisiert werden kann. Zwar können Maßnahmen und Wege hinterfragt werden; das Ziel, bis 2013 den operationellen Ausgleich zu schaffen, kann indes nicht zur Disposition stehen, wenn Krefeld dauerhaft handlungsfähig bleiben will.

Die **Eröffnungsbilanzen** der hier angeführten Städte dienen als Basis, um die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen der Stadt Krefeld nach tatsächlichen Verhältnissen abzubilden. Die Städte Krefeld, Münster und Aachen stellten ihren jeweiligen Entwurf der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2008 auf. Mönchengladbach und Bielefeld folgten am 01.01.2009.⁸

jedoch nicht von allen hier aufgeführten Kommunen insbesondere die genaue Fristigkeit von Verbindlichkeiten und Forderungen bekannt ist, werden zentrale Kennziffern bei der Analyse des Haushaltsplans der Stadt Krefeld ausgewählt und zumeist als Plan-Kennzahlen analysiert.

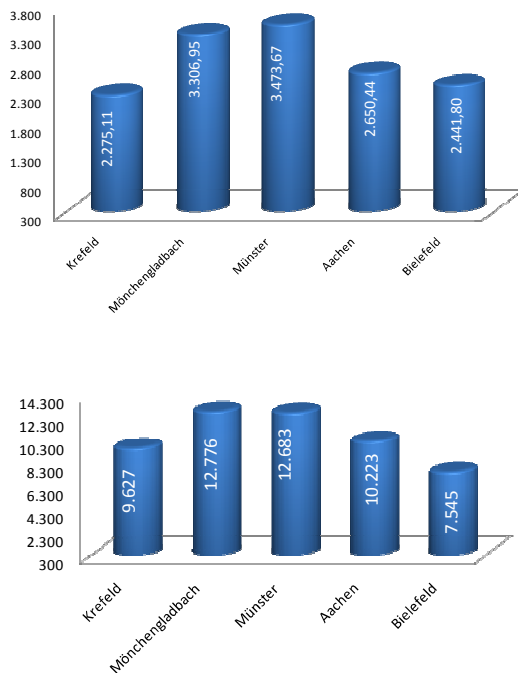
⁷ Methodischer Hinweis: Die Kennzahlen sind Quotienten von **ausgewiesenen** Werten der Haushaltspläne oder der Bilanzen. Dabei gilt grundsätzlich, dass diese Angaben kommunal unterschiedlichen Erfassungsweisen oder Inhalten unterliegen können. So werden zum Beispiel bei der Personalintensität die im Haushaltsplan ausgewiesenen Personalaufwendungen in Bezug zu den ordentlichen Aufwendungen gesetzt. Durch Auslagerung von Dienstleistungen in Eigenbetriebe und Eigengesellschaften oder in anderweitige Beteiligungen wird diese Kennziffer kleiner ausfallen, ohne dass sich an der Dienstleistung der Stadt substantiell etwas geändert hätte. Wie stets ist im Umgang mit Kennzahlen damit in ihrer Interpretation **Vorsicht** geboten. An gegebener Stelle wird darauf noch einzugehen sein.

⁸ Es ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass im Nachgang zur Aufstellung diese Entwürfe der Eröffnungsbilanz durch Neubewertungen und -berechnungen nochmals korrigiert wer-

2.1 Aktiva

Das Vermögen zum Bilanzstichtag wird auf der Aktivseite ausgewiesen, womit die **Mittelverwendung** dokumentiert wird. Beantwortet wird also die Frage, wie das Kapital der Gemeinde angelegt ist. Nachstehend wird zunächst das reine Kapitalvolumen der verglichenen Städte nebeneinandergestellt.

Abb. 1: Bilanzsummen in Mio. Euro und je Einwohner (per 31.12.2008), Eröffnungsbilanz



Auf den ersten Blick wird deutlich, dass Krefeld mit knapp 2,3 Mrd. Euro noch hinter Bielefeld auf dem letzten Rang liegt. Münster kann als Spitzenreiter 3,5 Mrd. Euro verbuchen.

Zugleich ist zu sehen, dass ein derartiger Vergleich absoluter **Vermögenswerte** dann fehlerhaften Interpretationen offen steht, wenn die betreffenden Kommunen abweichende Bevölkerungszahlen aufweisen. Die nachstehende Abbildung bezieht daher die Bilanzsumme auf die Einwohnerstärke.

Krefeld reicht jetzt annähernd an Aachen heran und liegt deutlich vor Bielefeld. Auf jeden Einwohner Krefelds kommen über

9.600 Euro Vermögen⁹. Die übrigen Städte halten ihre vorher bereits eingenommenen Positionen – der Startvorsprung in das NKF scheint vermögensseitig für Mönchengladbach und Aachen erheblich.

Es wird sich später zeigen, dass dies aber nicht entscheidend ist. Vielmehr erlaubt erst der spätere Blick in die Passivseite Aufschlüsse über die Finanzierung des Vermögens: Dann wird zu fragen sein: Wie wird sich die Vermögenslage, oder besser der Überschuss aller Aktivposten über die Passivposten, entwickeln? Die Entwicklung des Eigenkapitals als Reflex der Jahresergebnisse – positiv wie negativ – wird ein bezeichnendes Licht auf die Finanzsituation der Kommunen werfen. Und hier zählt Kre-

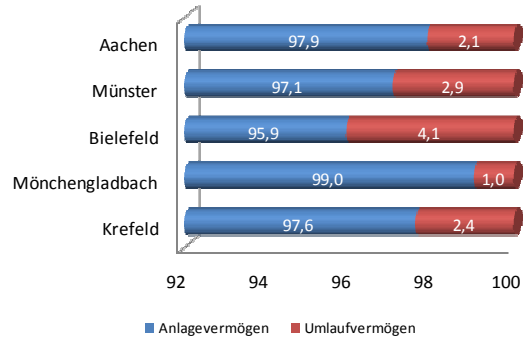
den. Für die Berechnung der folgenden Bilanzkennziffern wurden die zuerst diskutierten Entwürfe herangezogen. In der späteren Analyse – insbesondere im Rahmen der Entwicklung des Eigenkapitals – wurde dann auf die durch die jeweiligen Städte ausgewiesenen Werte, die die Korrekturen bereits beinhalten, zurückgegriffen.

⁹ Wenngleich hier nicht zur Diskussion stehend, so soll doch darauf hingewiesen werden, dass die Landeshauptstadt Düsseldorf mehr als das doppelte Vermögen je Einwohner (20.566 Euro) aufweisen kann.

feld – soviel sei vorweggenommen – in der Entwicklung zu den Spitzenreitern des besprochenen Quintetts.

Abb. 2: Anlage- und Umlaufvermögen nach Eröffnungsbilanzen, Anteile in Prozent

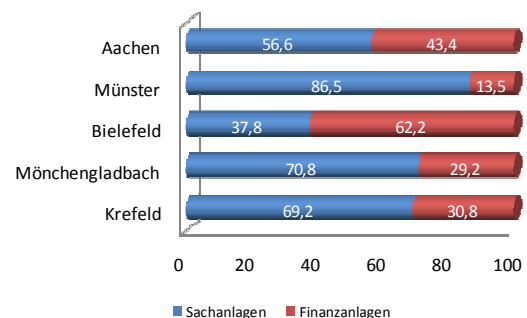
Der Blick auf die **Aktivseite** verdeutlicht die großen strukturellen Ähnlichkeiten der Eröffnungsbilanzen¹⁰: Das Vermögen der jeweiligen Städte ist fast gänzlich dauerhaft gebunden. Es steht damit im Gegensatz zum Umlaufvermögen nicht zum Verbrauch, Verkauf oder zur nur kurzfristigen Nutzung bereit.



Allerdings werden abseits dieser Gemeinsamkeit erhebliche Unterschiede in der Struktur des Anlagevermögens, das sich im Wesentlichen aus Sachanlagen und Finanzanlagen zusammensetzt¹¹, deutlich.

Abb. 3: Struktur Anlagevermögen nach Eröffnungsbilanzen, Anteile in Prozent

Dabei sind **Finanzanlagen** solche Werte, die auf Dauer finanziellen Anlagezwecken oder Unternehmensverbindungen dienen. Hierunter fallen folglich Anteile an verbundenen Unternehmen, Beteiligungen und sogenanntes Sondervermögen. Zu letzterem gehören neben den unselbstständigen örtlichen Stiftungen insbesondere wirtschaftliche Unternehmen, organisatorisch verselbstständigte Einrichtungen ohne eigene Rechtspersönlichkeit und rechtlich unselbstständige Versorgungs- und Versicherungseinrichtungen. Verfolgt eine Stadt also ausgiebige Ausgliederungs- und Beteiligungsstrategien, so wird häufig auch Sachanlagevermögen auf



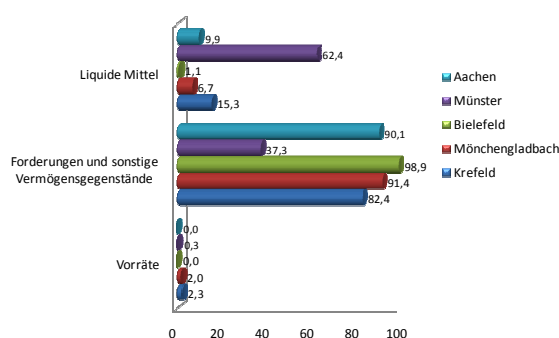
¹⁰ Aus Übersichtlichkeitsgründen wurde auf die Einbeziehung der aktiven Rechnungsabgrenzungsposten verzichtet. Hierbei handelt es sich um transitorische Posten, also um Geschäftsvorfälle, die im laufenden Haushaltsjahr zu Ausgaben führen, die aber erst im folgenden Jahr Aufwand darstellen. Hier können u. a. Mietvorauszahlungen oder auch der kommunale Eigenanteil (mehrjähriger) Maßnahmen z. B. der Stadterneuerung mit in die Berechnung einfließen. Für Krefeld stehen hier 11,9 Mio. Euro per 01.01.2008 zu Buche, was im genannten kommunalen Vergleich ein eher niedriger Wert ist. Bielefeld: 30 Mio. Euro; Münster: 17 Mio. Euro; Mönchengladbach: 15 Mio. Euro; Aachen: 11 Mio. Euro.

¹¹ Neben den Sachanlagen und Finanzanlagen existiert noch die Position „immaterielles Anlagevermögen“, das als ‚nichtstoffliche Vermögenswerte‘ einer Kommune insbesondere Konzessionen, Lizenzen und EDV-Software umfasst. Der hier insgesamt anzusetzende Wert beläuft sich im Fall von Krefeld auf vergleichsweise geringe 100.676 Euro.

verbundene Unternehmen und Sondervermögen übertragen, sodass das Gewicht des Finanzanlagevermögens zunimmt.

Aus der vorstehenden Aufstellung sticht Bielefeld mit einem deutlich überwiegenden Anteil an Finanzanlagen heraus. Münster hingegen nimmt in diesem Sinne eine Gegenposition ein. Nur annähernd jeder zehnte Euro ist in Finanzanlagen gebunden. Die Stadt Krefeld verfügt über umfangreiche Vermögenswerte in **Beteiligungen an verbundenen Unternehmen** in Höhe von fast 640 Mio. Euro. Gleisanlagen, Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen sowie sonstige Bauten des Infrastrukturvermögens und Bauten auf fremdem Grund und Boden sind im Sachanlagevermögen dem hingegen mit „Null“ ausgewiesen.¹²

Abb. 4: Struktur Umlaufvermögen, Anteile in Prozent



Das **Umlaufvermögen** ist sehr stark geprägt durch Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände.

Dies waren per Stichtag der Eröffnungsbilanz im Fall Krefelds im Bereich der öffentlich-rechtlichen Abgabeforderung insbesondere Steuern (13,8 Mio. Euro) sowie sonstige öffentlich-rechtliche For-

derungen (z. B. Buß- und Zwangsgelder oder Kostenersätze: 9,8 Mio. Euro). Mit einem 15-prozentigen Anteil der liquiden Mittel am Umlaufvermögen verfügte Krefeld über einen vergleichsweise hohen Bestand an zur Zahlungsbereitschaft zur Verfügung stehenden Geldmitteln (8,3 Mio. Euro). Im Entwurf seiner Eröffnungsbilanz wies Münster damals sogar 63,1 Mio. Euro aus. Vorräte spielen bei allen Kommunen wertseitig nur eine untergeordnete oder sogar keine Rolle.¹³

2.2 Passiva

Auf der **Passivseite** stehen sich die Verbindlichkeiten und das Eigenkapital der Gemeinde gegenüber. Das Eigenkapital ist als rein rechnerische Größe zu verstehen und entspricht dem Reinvermögen. Die Passivseite beantwortet damit – wie bereits ausgeführt – die Frage, wie die Vermögenswerte der betreffenden Stadt **finanziert** sind.

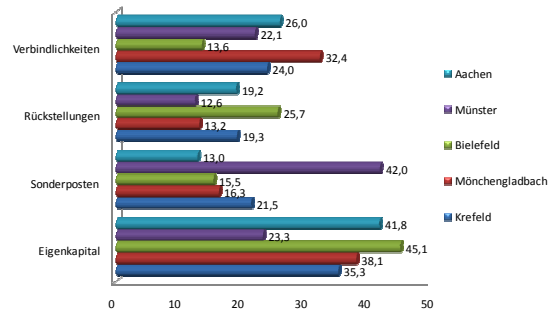
¹² Für Bielefeld erklärt sich der noch deutlich höhere Wert in Werten von Anteilen an verbundenen Unternehmen (602 Mio. Euro) und von Sondervermögen (742 Mio. Euro), wobei insbesondere Kinder- und Jugendeinrichtungen, Schulen und Wohnbauten sowie Gleisanlagen mit Null im Sachanlagevermögen aufgenommen wurden.

¹³ Es sei der Vollständigkeit darauf hingewiesen, dass Wertpapiere des Umlaufvermögens auch wertseitig im Umlaufvermögen enthalten sein können. Dies ist jedoch bei keiner der Städte der Fall.

Abbildung 5 zeigt diese Struktur der Mittelherkunft auf.¹⁴ Zur Begriffsbestimmung von **Sonderposten**: In einer Kommune erhält die Vermögensfinanzierung durch Investitionszuwendungen eine besondere Bedeutung. Zugleich kann die Aufsichtsbehörde durch die Gewährung derartiger Zuwendungen die Investitionstätigkeit der betreffenden Kommune – orientiert an deren Leistungsfähigkeit und den (regional)wirtschaftlichen Erfordernissen – steuern.¹⁵

Abb. 5: Struktur Passiva, Anteile in Prozent

Krefeld weist in seiner Struktur keine herausstechenden Merkmale aus. Die **Verbindlichkeiten** liegen anteilmäßig zwischen Münster (höher eingestuft) und Aachen (derselbe finanzwirtschaftliche Cluster). Mönchengladbach sticht deutlich heraus: Ein Drittel des Vermögens der Stadt wird über bereits dem Grunde und der Höhe nach bestimmten Schulden finanziert.



Bei den **Rückstellungen** liegt Krefeld auf einer Höhe mit Aachen. Dabei sind von den 430,6 Mio. Euro des Rückstellungsvolumens 91 Prozent (392,2 Mio. Euro) durch Pensionsrückstellungen bestimmt. Zum Vergleich: Bielefeld hat hier Vorsorge in Höhe von 535 Mio. Euro zu treffen.

Die **Sonderposten** (480,4 Mio. Euro) nehmen einen relativ hohen Stellenwert für Krefeld ein. Mehr als jeder fünfte Euro des städtischen Vermögens wird hierüber finanziert. Dabei liegt der Hauptanteil in den beiden Sonderposten für Zuwendungen (349,5 Mio. Euro) und für Beiträge (110,1 Mio. Euro). Der Sonderposten für den Gebührenaussgleich bildet die Überdeckung von Kosten aus Kosten rechnenden Einrichtungen ab. Sie sind eine Verpflichtung gegenüber der Gemeinschaft der Gebührenzah-

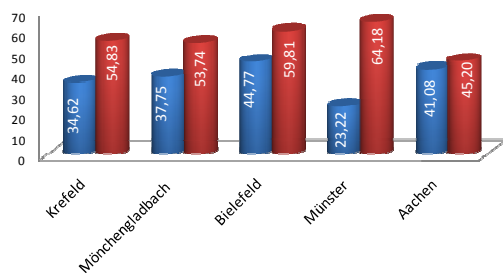
¹⁴ Die passiven Rechnungsabgrenzungsposten (41,2 Mio. Euro) wurden aus Übersichtlichkeitsgründen herausgerechnet. Die verbliebenen vier Hauptgrößen wurden insofern auf eine entsprechend bereinigte Basis bezogen, so dass z. B. der Eigenkapitalanteil an der Bilanzsumme (dies entspricht der Eigenkapitalquote 1) hier mit 35,3 Prozent angegeben ist. Der korrekte Wert für die Eigenkapitalquote 1 beträgt 34,6 Prozent unter Einbeziehung der passiven Rechnungsabgrenzungsposten (vgl. hierzu Abbildung 6).

¹⁵ Im Zusammenhang der Begriffsklärungen noch ein Wort zu Rückstellungen. Diese haben den Zweck, Aufwand periodengerecht abzubilden und idealtypisch in einer späteren Periode im Rahmen der Auszahlung keinen Aufwand entstehen zu lassen. Hintergrund ist das Verbot der Doppelerfassung: Der bereits in einer früheren Periode erfasste Aufwand darf nicht in einer der nachfolgenden Perioden nochmal als Aufwand im Rahmen der Inanspruchnahme dargestellt werden. Er gehören dann bilanziell zu den Fremdkapitalkosten, wenn er Verpflichtungen gegenüber Dritten darstellt. In Abgrenzung zu den Verbindlichkeiten sind derartige Verpflichtungen dem Grunde oder der Höhe nach nicht feststehende Schulden. Aufwandsrückstellungen sind demgegenüber Verpflichtungen der Stadt gegen sich selbst und somit keine Schulden.

ler, die in der Regel durch Kalkulation der drei Folgejahre Gebühren mindernd abgebaut wird. In Anbetracht eines doch deutlich steigenden Gebührenaufkommens im vorliegenden Haushaltsplan ist in den nächsten Jahren Augenmerk auf diesen bilanziellen Sonderposten zu legen.

Bei den Anteilswerten des **Eigenkapitals** liegt Krefeld im Mittelfeld. Zum Stichtag der Eröffnungsbilanz betrug das rechnerische Reinvermögen der Stadt 787,7 Mio. Euro. In groben Zügen hieß dies: Am 1. Januar 2008 wurde das Vermögen zu einem Drittel durch Eigenkapital und zwei Dritteln durch Verbindlichkeiten finanziert.

Abb. 6: Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent



Vor diesem Hintergrund verdeutlicht die nebenstehende Abbildung zwei gängige Maße zur ersten Einschätzung der Bonität einer Kommune. Dabei wird bei der Quote 1 das Eigenkapital auf die Bilanzsumme bezogen.¹⁶ Die Quote 2 bezieht langfristige Sonderposten mit Eigenkapitalcharakter (Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge) mit ein.¹⁷

Ausgehend von diesen Quoten liegt Krefeld erneut im Mittelfeld. Aber, um es vorwegzunehmen, entscheidend ist, was aus dieser Startposition wird. Von Interesse ist, wie sich das Eigenkapital in enger Auslegung nach Quote 1 im Laufe der Jahre verändern wird. Schließlich verändern die Jahresergebnisse als Resultate der jährlichen Haushaltsbewirtschaftung das Eigenkapital durch Erhöhung oder Verringerung. Insofern konzentriert die Entwicklung des Eigenkapitals in einer Perspektive alle Fragen nach den Möglichkeiten zum Erhalt von Leistungs- und Handlungsfähigkeit einer Kommune. Mit diesem Blick soll die Gesamtbetrachtung begonnen werden.

3 Gesamtbetrachtung des Haushaltsplans 2009 - 2014

Die Ergebniskonten – also Aufwands- und Ertragskonten – sind Unterkonten des Eigenkapitalkontos und werden daher im Jahresabschluss über das Bilanzkonto „Eigenkapital“ abgeschlossen. Eine **Verringerung des Eigenkapitals** bedeutet einen

¹⁶ Vgl. hierzu auch die Fußnote 14.

¹⁷ Der bereits mehrfach erwähnte Runderlass des Innenministeriums befürwortet diese Einbeziehung, weil sie verbreitet einen wesentlichen Ansatz in der kommunalen Bilanz bildet. Vgl. Innenministerium NRW: Kommunales Haushaltsrecht, NKF-Kennzahlenset Nordrhein-Westfalen, Runderrlass vom 1.10.2008, 34-48.04.05/01-2323/08, S. 2f.

Vermögensverzehr, der über den Vermögenszuwachs hinausgeht. Dementsprechend bedeutet also ein Jahresüberschuss die Erhöhung des Eigenkapitals und damit einen Substanzaufbau. Das Gegenteil ist jedoch zunächst für alle betrachteten Kommunen der Fall.

Abb. 7: Ergebnis der jeweiligen Ergebnispläne in Euro, 2009-2014

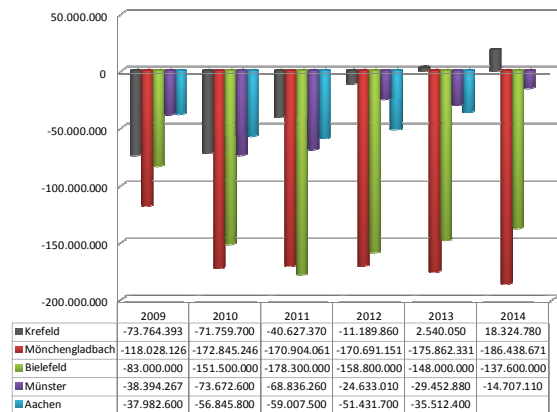
In einer gemeinsamen Erklärung des Städte- und Gemeindebundes NRW, des Städtetages NRW und Landkreistages NRW sowie der NRW-Landesregierung heißt es einleitend hierzu:

„Die Kommunen befinden sich in der schwersten Haushaltskrise seit Jahrzehnten. Kommunale Handlungsspielräume bestehen kaum noch. (...).“

Mit Sorge sehen daher Landesregierung und kommunale Spitzenverbände die hohen Fehlbeträge in den kommunalen Haushalten in Nordrhein-Westfalen, die sich unter anderem in der Zunahme der Kassenkredite auf rund 20 Mrd. Euro zum 30.06.2010 widerspiegeln.“¹⁸

Die in Abbildung 7 ausgewiesenen Jahresdefizite belegen, in welcher teils verheerenden finanziellen Misere sich auch die hier aufgeführten Kommunen befinden.¹⁹

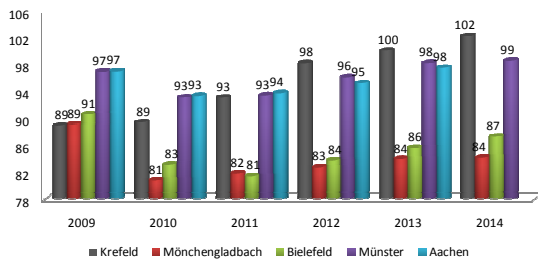
Zugleich werden aber auch die **besonderen Ambitionen** Krefelds deutlich. Die Stadt erreicht als einzige Kommune gemäß Planentwurf den originären Haushaltsausgleich, also die Voldeckung aller Aufwendungen durch die Erträge ohne Rückgriff auf die Ausgleichsrücklage (die ohnehin zum Zeitpunkt 2013 bereits gänzlich aufgebraucht ist) oder die Allgemeine Rücklage. Die nachstehende Abbildung macht deutlich, wie dies gelingen soll.



¹⁸ Gemeinsame Erklärung Ministerpräsidentin Hannelore Kraft, Minister für Inneres und Kommunales Ralf Jäger; Finanzminister Norbert Walter-Borjans; Oberbürgermeister Peter Jung, Vorsitzender des Städtetages Nordrhein-Westfalen; Landrat Thomas Kubendorff, Präsident des Landkreistages Nordrhein-Westfalen; Bürgermeister Dr. Eckhard Ruthemeyer, Präsident des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen: „Handlungs- und Zukunftsfähigkeit der Kommungemeinsam nachhaltig sichern“, 10.09.2010; Abruf 07.10.2010, <http://www.kommunen-in-nrw.de/presse/pressemitteilungen/detail/dokument/handlungs-und-zukunftsfahigkeit-der-kommunen-gemeinsam-nachhaltig-sichern.html>

¹⁹ Es muss aber auch darauf hingewiesen werden, dass die Defizite für Mönchengladbach noch ohne die Konsolidierung des HSK nach Maßgabe des Planentwurfs 2010-2011 dargestellt sind.

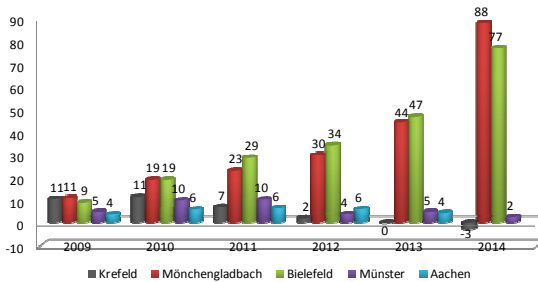
Abb. 8: Entwicklung der Aufwanddeckungsgrade in Prozent



Krefeld erreicht sein finanzielles Gleichgewicht mit einer Voldeckung der ordentlichen Aufwendungen durch die ordentlichen Erträge im Jahr 2013, um hiernach – zumindest nach Planentwurf – sogar wieder **positive Jahresergebnisse** zu erwirtschaften.

Mit einem positiven Trendvorzeichen und nahe an 100 Prozent herankommend sind auch die Entwicklungen für Münster und Aachen positiv zu bewerten. Mönchengladbachs Planzahlen (noch ohne HSK) jedoch verdeutlichen, dass diese Kommune in einer die Leistungsfähigkeit bedrohenden Finanzmisere steckt.

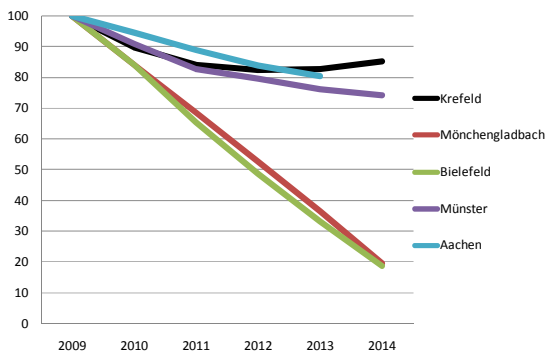
Abb. 9: Entwicklung der Fehlbetragsquoten in Prozent



Spiegelbildlich ist die Entwicklung der **Fehlbetragsquoten** zu interpretieren. Realisiert Krefeld unter Geltung der Planrahmendaten (was durchaus nicht selbstverständlich ist) sein Haushaltssicherungskonzept in vollem Umfang, so lebt die Stadt ab 2013 nicht mehr auf

Kosten der nachfolgenden Generation, was die übrigen Städte in kleinem bis großem Maße noch planen. Krefeld mutet dann der kommenden, jetzt noch jugendlichen Generation von Erwerbstätigen keinen Schuldendienst mehr für schon heute verbrauchtes Vermögen zu. Und dies ist ausdrücklich zu begrüßen.

Abb. 10: Eigenkapitalentwicklung, Jahresendwerte in Prozent, Plan 2010/2011, 2009=100

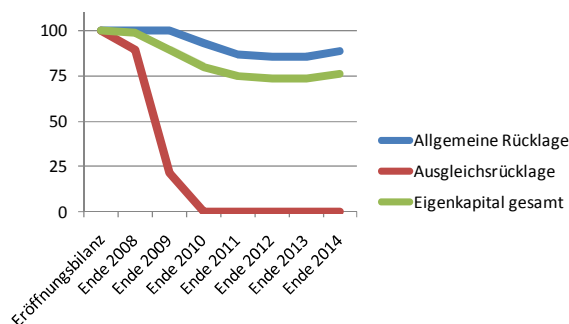


Nimmt man die **Eigenkapitalwerte** zum Ende des Jahres 2009 einheitlich zum Maßstab, so wird deutlich, dass Krefeld nach Plan die Negativentwicklung bei 82 Prozent (2012) stoppen und bis 2014 wieder auf 85 Prozent des Wertes von 2009 kommen möchte. Für Münster und Aachen flachen sich zumindest die Kur-

ven ab. Die reinen Plandaten (teilweise ohne HSK) zeigen für Mönchengladbach und Bielefeld den Weg in die bilanzielle Überschuldung auf, wenn nicht entschieden Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt werden.

Abb. 11: Eigenkapitalentwicklung Krefeld, Plan 2009-2014, Eröffnungsbilanz 01.01.2009=100

Dennoch, in Krefeld, wie auch in dem weit überwiegenden Anteil der nordrhein-westfälischen Kommunen, hat die Einführung des Ressourcenverbrauchs-konzepts die wahre, negative Vermögensentwicklung offengelegt.



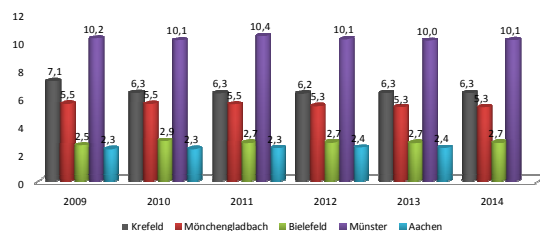
Für Krefeld bedeutet dies den vollständigen Verbrauch der **Ausgleichsrücklage**

bis zum Ende dieses Jahres. Und mehr als das: Auch die Allgemeine Rücklage wird angegriffen. Im Rahmen des aufgestellten Haushaltssicherungskonzeptes gelingt es der Stadt jedoch, mit dem positiven Abschluss der Ergebnisplanung im Jahr 2013 diesen Substanzverbrauch aufzuhalten und die Allgemeine Rücklage wieder aufzustocken.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach der Vermögenssituation der Stadt. Hier bieten sich verschiedene Kennziffern an, von denen die **Abschreibungsintensität** exemplarisch herangezogen werden soll.²⁰

Abb. 12: Abschreibungsintensität in Prozent, Plan 2009-2014

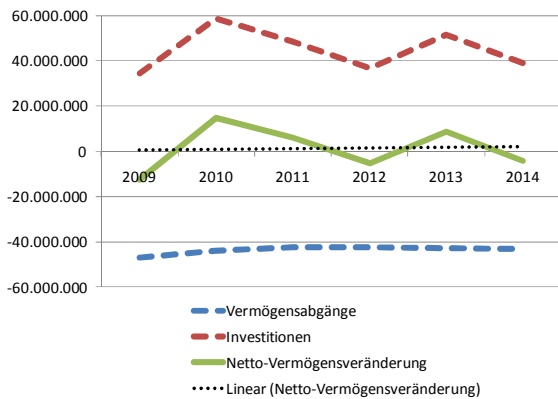
Als Verhältnis von bilanziellen Abschreibungen und ordentlichen Aufwendungen weist sie das Maß aus, in dem die Kommune durch die Abnutzung des Anlagevermögens belastet wird. Krefeld liegt hier weit vorn.



Bei der Interpretation ist aber auch hier Vorsicht angezeigt: Krefeld muss dieser Belastung wegen nicht zwangsläufig schlecht dastehen. Der genauere Blick auf den Erhalt der kommunalen Vermögensmasse durch neue Investitionen lohnt. Dies bedeutet für jede Kommune im NKF eine Herausforderung: Schließlich sind zu dem Vermögensabgang durch bilanzielle Abschreibungen noch Vermögensabgänge durch Veräußerungen von Sachanlagen und Finanzanlagen hinzuzurechnen.

²⁰ Die sogenannte Infrastrukturquote als eine weitere Kennziffer soll hier im interkommunalen Vergleich außen vor bleiben. Sie bezieht das gesamte in der Bilanz ausgewiesene Infrastrukturvermögen auf die Bilanzsumme. Da, wie bereits aufgezeigt, unterschiedliche Ausgliederungsstrategien auch die Verlagerung von Infrastrukturvermögen beinhalten, würde sich gerade in diesem Bereich ein verzerrtes Bild ergeben.

Abb. 13: Veränderung der städtischen Vermögenssubstanz, 2009-2014, in Euro



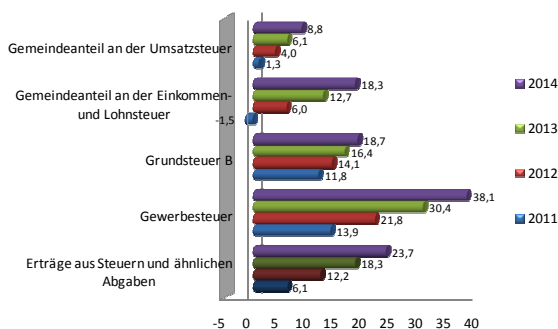
Krefeld steuert auch hier dem **Substanzverlust** entgegen. Über den gesamten Zeitraum 2009 bis 2014 gerechnet übersteigen (aufsummiert) die Investitionsauszahlungen den oben genannten Substanzverlust plangemäß um insgesamt 7.943.885 Euro. Auch der lineare Trend der Netto-Vermögensänderung verdeutlicht diese positive Entwicklung.

Nach diesem Gesamtüberblick soll nun nachfolgend die Analyse auf die Entwicklung der Erträge bzw. Einzahlungen sowie hiernach der Aufwendungen bzw. Auszahlungen gelenkt werden. Das NKF-Kennzahlenset wird wieder in den Mittelpunkt gestellt.²¹

4 Entwicklung der Erträge und Einzahlungen

Der gewichtigste **Ertragsposten** sind die Steuern und ähnlichen Abgaben. Die massiven Mehrerträge bei den Realsteuern Gewerbesteuer und Grundsteuer B resultieren aus erheblichen Hebesatzsteigerungen, die mit Hinweis auf Prüfvorschriften im Leitfaden des NRW Innenministeriums gerechtfertigt werden. Darauf wird kritisch im Kapitel 6 einzugehen sein. Darüber hinaus sind die jährlichen Steigerungen der Ertragsarten der Steuerschätzung aus dem Mai 2010 angelehnt.

Abb. 14: Veränderungsrate ausgew. Ertragsarten in Prozent, 2010 = 100



Nebenstehend ist die Entwicklung der wesentlichen Erträge dargestellt, wobei die unten stehende Kategorie „Erträge aus Steuern und ähnlichen Abgaben“ die Gesamtsteigerungsrate darstellt.

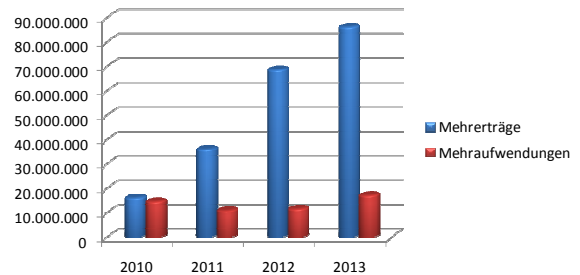
Ohne der Bewertung des HSK 2010 vorzugreifen zu wollen, so wird nun der erste Hauptpfeiler der **Konsolidierung** deutlich: massive Erhöhungen der ordentlichen Erträge, die zwischen 2009 und 2014 von 548 Mio. Euro auf 653 Mio. Euro p. a. ansteigen. Nimmt man 2009 als Basis und rech-

²¹ Ergänzend werden Daten aus dem Produkthaushalt „Allgemeine Finanzwissenschaft“ hinzugezogen bzw. im Fall einiger Vergleichskommunen z. B. bei der einzubeziehenden Gewerbeumlage auf der Basis des jeweils geltenden Vervielfältigers berechnet.

net hiervon ausgehend die resultierenden Mehrerträge in Euro für jedes Jahr bis 2014 zusammen, so vereinnahmt die Stadt 312 Mio. Euro an kumulierten Mehrerträgen. Diesen stehen kumulierte Mehraufwendungen in Höhe von nur 76,4 Mio. Euro gegenüber.

Abb. 15: Mehrerträge/Mehraufwendungen gegenüber 2009 in Euro

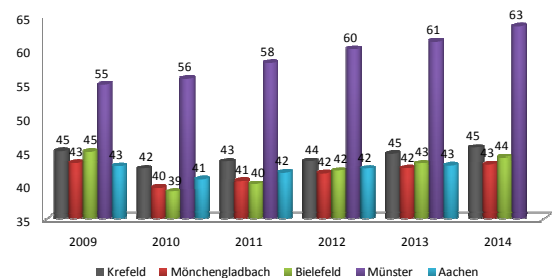
Es ist deutlich in nebenstehender Abbildung zu sehen, dass die Stadt bei den ordentlichen Aufwendungen massiv auf die Bremse tritt und gleichzeitig bei den ordentlichen Erträgen Vollgas gibt. Die Stadt will mit „Strenge gegen sich selbst“, was Aufwendungen anbetrifft, die angesetzten Ertragssteigerungen zur Konsolidierung nutzen.



Auf diese Weise ist der **Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit** (Gesamtfinanzplan Kernverwaltung) auch bereits schon im übernächsten Jahr wieder deutlich positiv – es werden zwischen 2012 und 2014 Überschüsse zwischen 18 und 50 Mio. Euro pro Jahr realisiert! Hierzu trugen gerade auch die deutlich eingeschränkten Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit bei. Finanzwirtschaftlich ist dies zu begrüßen. Die Zeche der angesetzten Ertragssteigerungen aber zahlen insbesondere Wirtschaft und Bevölkerung.

Abb. 16: Nettosteuerquote in Prozent, Plan 2009-2014

Die verbesserte Ertragssituation drückt sich auch in der **Nettosteuerquote** aus. Sie ist das Verhältnis der Erträge aus Steuern und ähnlichen Abgaben zu den ordentlichen Erträgen, wobei die Gewerbesteuerumlage und die Finanzierungsbeteiligung am Fonds Deutsche Einheit herauszurechnen sind. Der hier deutlich herausragende Anteil der Steuereinnahmen an den ordentlichen Erträgen im Fall von Münster verdeutlicht das hohe Maß der Stadt, sich selbst zu finanzieren.

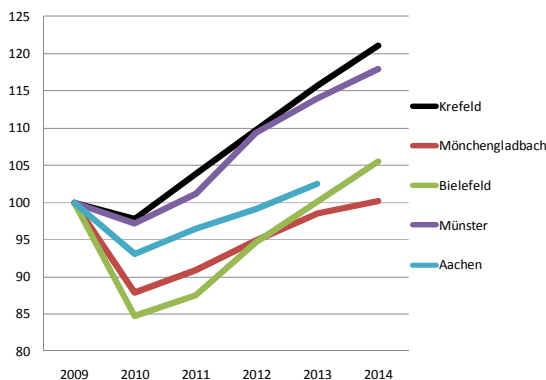


Wenn hier Krefeld 2014 wieder die 45 Prozent des Jahres 2009 erreichen sollte, so muss die deutlich wachsende Bezugsgröße „ordentliche Erträge“, die schon mit Raten zwischen 2,9 und 5,6 Prozent p. a. wächst, in Rechnung gestellt werden. Folglich sollen die Steuererträge mit noch größerer Rate zunehmen. So beträgt die Wachstumsrate 2010 zu 2011 bei der **Gewerbesteuer** plangemäß 13,9 Prozent, hiernach wer-

den weitere Wachstumsraten (in Anlehnung an die Mai-Steuerschätzung aus diesem Jahr) angesetzt, die zwischen 5,9 und 7,1 Prozent liegen.

Diese Ansätze sind deutlich zu hinterfragen: Es ist dabei nicht die Tatsache, dass sich Krefeld an die optimistischen Orientierungsdaten der Steuerschätzer hält. Mit Fragezeichen ist die im Haushaltsplan verankerte Überzeugung zu versehen, dass die ansässige Wirtschaft zunächst die massive Anfangssteigerung wirtschaftlich verkraftet, um danach noch immer genügend Substanz und konjunkturellen Schwung für Ertragswachstum im vorgenannten Umfang zu haben. Und dass sich eine Kommune nicht gerade für Neuansiedlungen empfiehlt, wenn sie Gewerbesteuer und Grundsteuer B massiv erhöht und zudem noch die Gebührenschaube andreht, ist eine nähere Betrachtung, die auch den Disput zwischen finanzwirtschaftlicher Notwendigkeit und Standortförderung aufgreift, an späterer Stelle wert.

Abb. 17: Steuer- und Abgabenerträge, Wachstumsraten in Prozent, Basis: 2010

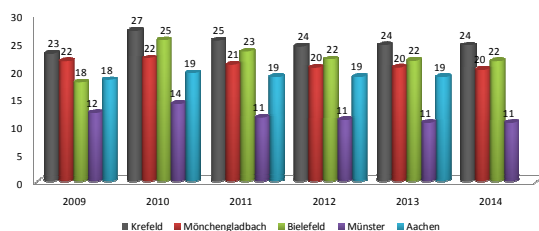


Der Einbruch der Gewerbesteuer im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise hat die Stadt schwer getroffen. So waren im vergangenen Jahr nur noch 103 Mio. Euro (nach 140,7 Mio. Euro im Jahr 2008) zu verbuchen. In diesem Jahr werden nochmals weniger, 99 Mio. Euro, eingeplant.

Und mit der letzten Annahme steht Krefeld im interkommunalen Vergleich noch

gut da. Wie vorstehend deutlich wird, erreicht die **Steigerungsrate der Steuer- und Abgabenerträge** von Krefeld auf der Basis dieser Ausgangsposition den Spitzenwert, dicht gefolgt von Münster.

Abb. 18: Zuwendungsquote in Prozent, Plan 2009-2014



Korrespondierend zu den vorgenannten Möglichkeiten einer Kommune, selbst einen Teil der ordentlichen Erträge zu erwirtschaften, gibt es im kommunalen Vergleich abweichende Abhängigkeiten von Zuwendungen und damit Leistungen

Dritter. Der Grad dieser Abhängigkeit wird über die NKF-Kennzahl „**Zuwendungsquote**“ als Verhältnis der Erträge aus Zuwendungen und der ordentlichen Erträge bestimmt.

Rund ein Viertel der ordentlichen Erträge von Krefeld stammt von **Dritten**. Die Stadt liegt damit vorne, wobei, mit Ausnahme von Münster, die Vergleichskommunen dicht auf folgen. Krefeld rechnet hier mit den aktuellen Orientierungsdaten des Landes. Für die effektive Bemessung der zukünftigen Zuweisungen jedoch gelten Referenzperioden, die z. T. auch in der Zukunft liegen. Bei dem jetzt angesetzten Wachstum der Gewerbesteuererinnahmen können sich die Zuwendungen also noch verringern. Dies gilt auch mit Blick auf die Frage, wie sich die Schlüsselmasse des Landes unter dem Eindruck der schwierigen Situation der Landesfinanzen in den nächsten Jahren entwickeln wird.

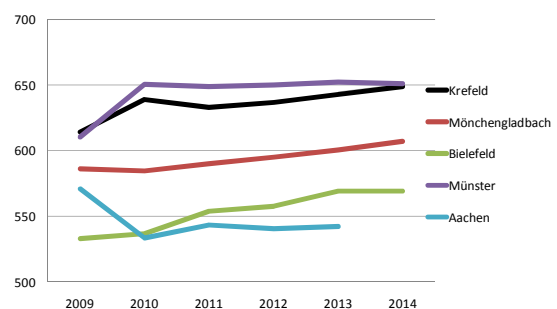
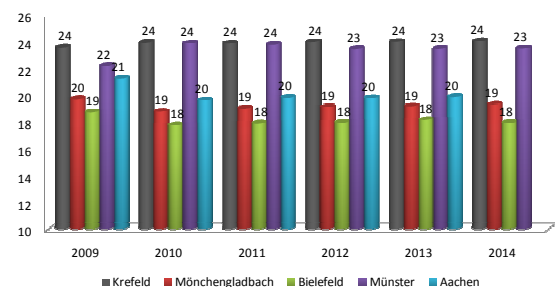
5 Entwicklung der Aufwendungen und Auszahlungen

Es ist bereits angeklungen: Die Steigerungen der Aufwendungen und Auszahlungen werden im Doppelhaushalt 2010-2011 unter dem Eindruck des Haushaltssicherungskonzeptes 2010 deutlich begrenzt. Die Kämmerin betont zu Recht, dass gerade auch die Konsolidierungspotenziale der laufenden Verwaltungstätigkeit zu heben sind. Ein wesentlicher Posten sind die Personalaufwendungen.

Abb. 19: Personalintensität in Prozent, Personalaufwendungen je Einwohner, Plan 2009-2014

Unreflektiert **könnte** man hier schnell schließen: Das Potenzial, hier sparend anzusetzen, ist groß. Schließlich ist Krefeld gemessen an der **Personalintensität** und den Personalaufwendungen je Einwohner Spitzenreiter. Dem hingegen wäre Bielefeld dann im positiven Sinne Primus, weil die Stadt den geringsten Teil der Aufwendungen für Personal ausweist.

Aber es wurde eingangs auf die Tücken von Kennzahlen hingewiesen: Kommunen gehen im unterschiedlichen Maße dazu über, Dienstleistungsbereiche auszugliedern, sodass nicht nur das zugehörige Vermögen, sondern auch die entsprechenden Personalkosten nicht mehr in der kommunalen Bilanz verzeichnet werden. In den Geschäftsberichten der Eigenbetriebe, Eigengesellschaften und kommunalen

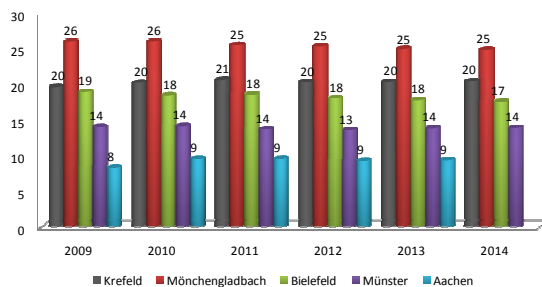


Beteiligungen sind diese dann ausgewiesen; die Kernverwaltung erscheint dann aber besonders „schlank“.

Bei der Interpretation der oben genannten Kennzahlen ist somit Vorsicht geboten. So besitzt Bielefeld strukturell den größten Anteil an Finanzvermögen, verfügt also über erhebliche Vermögenswerte in verbundenen Unternehmen und Sondervermögen. Vergleichbares gilt auch für Aachen. Spiegelbildlich sind damit die noch im „Kernhaushalt“ verbliebenen geringeren Personalaufwendungen zu werten. Krefeld hat derartige starke Ausgliederungen – wie im Zusammenhang mit der Bilanzstruktur auf der Aktivseite gezeigt – nicht vorgenommen.

In Krefeld steigen die **Personalaufwendungen** von 120,6 auf 130,1 Mio. Euro, wobei die Kämmerin von Tariferhöhungen von jährlich nur 1 Prozent ausgeht. Natürlich konnte sie damals noch nicht wissen, dass selbst die Bundesregierung nunmehr „kräftige Lohnerhöhungen“²² für die Wirtschaft als gerechtfertigt ansieht – eine Steilvorlage auch für die Tariflohnverhandlungen im öffentlichen Dienst? Schnell werden dann die Aufwendungen über das veranschlagte Maß steigen. Dies gilt auch, weil bei den Personalaufwendungen nicht so einfach möglich ist, was die Kämmerin bei den Sachaufwendungen den Geschäftsbereichen vorschreibt.

Abb. 20: Sach- und Dienstleistungsintensität in Prozent, Plan 2009-2014



„Die sonst üblichen Steigerungsraten für Sachaufwendungen sind in diesem Haushaltsentwurf entfallen. Sie sind in den Geschäftsbereichsbudgets aufzufangen.“²³

Demzufolge bleibt die **Sach- und Dienstleistungsintensität** der Stadt auch konstant. Es wird deutlich, dass noch jeder

fünfte Euro der ordentlichen Aufwendungen für die Inanspruchnahme von Leistungen Dritter anfällt. Dies ist ein beachtlicher Wert, der im obigen Vergleich nur noch von Mönchengladbach übertroffen wird²⁴.

In der Gesamtbetrachtung summieren sich Personalaufwendungen und Sach- und Dienstleistungsaufwendungen Krefelds auf deutlich über eine viertel Milliarde Euro an jährlicher Belastung. Das Konsolidierungspotenzial in diesem Bereich wird daher

²² Reuters: Brüderle plädiert für kräftige Lohnerhöhungen, <http://de.reuters.com/article/domesticNews/idDEBEE6960GS20101007>, am 07.10.2010

²³ Beate Zielke: Rede von Frau Stadtdirektorin und Stadtkämmerin Beate Zielke zur Einbringung des Entwurfs der Haushaltssatzung 2010/2011 in den Rat der Stadt Krefeld, 09. September 2010, S. 5.

²⁴ Auch hier ist analog zur Personalintensität die Outsourcing-Thematik zu beachten.

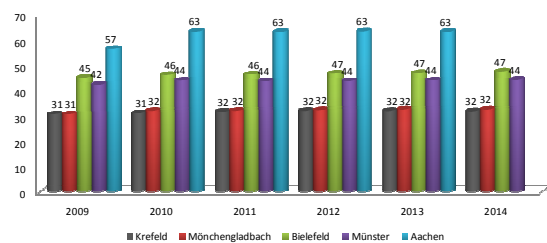
genutzt, um die bisherige Linie der Kämmerin, auf pauschale Budgetkürzungen und Haushaltssperren zu verzichten, aufrecht erhalten zu können.

Die Personalaufwendungen sowie die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen machen zusammen 45,1 Prozent der ordentlichen Aufwendungen im Jahr 2010 aus. Dieser Anteil fällt sogar auf 44,4 Prozent, obwohl die Aufwendungen wie aufgezeigt leicht steigen. Hintergrund ist, dass der größte Posten der ordentlichen Aufwendungen, die **Transferaufwendungen** der Stadt Krefeld, zwischen 2009 und 2010 kräftig steigt und hiernach annähernd konstant gehalten wird. Insgesamt summieren sich die Aufwendungen auf 188,7 Mio. Euro in 2009, steigen auf 195,4 Mio. Euro in 2010 sowie auf 198,2 Mio. Euro in 2011 und halten dieses Niveau mit einem kleinen Pluszeichen bis 2014 (203,1 Mio. Euro).

Hinter den Transferaufwendungen stehen Übertragungen der Kommune an den öffentlichen oder privaten Bereich, denen keine Gegenleistung gegenübersteht, die aber nicht aus der Steuerpflicht der Kommune resultieren. Hierunter fallen u. a. Zuweisungen und Zuschüsse, Umlagen im Rahmen des Steuerverbunds, Kreis- und Landschaftsverbandsumlagen und insbesondere Sozialtransfers. Zu letzteren zählen u. a. Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch, Jugendwohlfahrtsgesetz, Unterhaltssicherungsgesetz, Asylbewerberleistungsgesetz, Wohngeldgesetz.

Abb. 21: Transferaufwandsquote in Prozent, Plan 2009-2014

Dass die **Transferaufwandsquote** annähernd konstant bleibt, liegt an einer faktischen Deckelung auf dem Niveau von ca. 200 Mio. Euro pro Jahr. Die verbliebenen leichten Steigerungen entwickeln sich parallel zu den ordentlichen Aufwendungen.



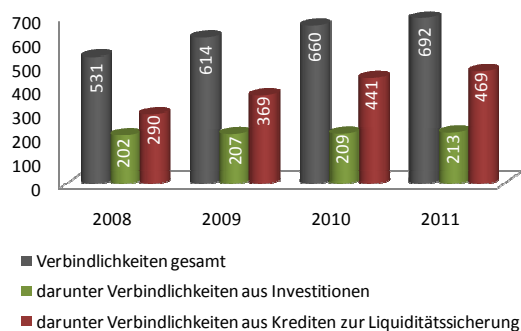
Ein Aufgehen dieser Gesamtrechnung ist aber keineswegs sicher: Dass die Gewerbesteuerumlage inkl. der Finanzierungsbeteiligung am Fonds Deutsche Einheit bei den angesetzten höheren Gewerbesteuererträgen (trotz leicht sinkendem Vervielfältiger im Fall der Finanzierungsbeteiligung) steigt, ist noch eine einfache Rechenaufgabe. Auch der veranschlagte, sehr moderate Anstieg der Landschaftsumlage mit 1 Prozent pro Jahr erscheint noch plausibel. Die Deckelung der Zuschüsse an verbundene Unternehmen ist im Zeichen der Konsolidierung nur folgerichtig.

Dass aber gerade die bei den Kommunen in der Vergangenheit vehement gewachsenen Hilfen zur Erziehung im Finanzplanungszeitraum nun sogar deutlich fallen, erscheint als offene Flanke in der Haushaltsplanung.

Möglich machen soll dies eine **externe Organisationsuntersuchung**, die den Anstieg der betreffenden Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung stoppen und die Entwicklung in das Gegenteil verkehren soll: Ab 2012 liegen die Aufwendungen konstant 5,5 Mio. Euro unter dem Niveau von 2010. Es wäre der Stadt durchaus zu wünschen, dass die Planung allein durch organisatorische Effizienzsteigerungen umgesetzt werden kann. Allerdings ist Skepsis angezeigt, würden doch viele Städte schon ein Einfrieren dieser Aufwendungen als großen Erfolg feiern. Selbst für diesen Fall stünden bereits nächstes Jahr 5 Mio. Euro, ab 2012 eben 5,5 Mio. Euro an Aufwendungen **jährlich mehr** zur Deckung an. Das planerisch ausgeglichene Jahresergebnis 2013 (+2,5 Mio. Euro) wäre unter sonst gleichen Bedingungen dann nicht mehr zu halten.

Die bereits angeführte gemeinsame Erklärung der Landesregierung mit den kommunalen Spitzenverbänden spricht von der desolaten Haushaltslage vieler Kommunen mit hohen Fehlbeträgen, „die sich unter anderem in der Zunahme der Kassenkredite auf rund 20 Mrd. Euro zum 30.06.2010 widerspiegeln“²⁵.

Abb. 22: Schuldenentwicklung, Kreditvolumen in Mio. Euro, 2008-2011



In welcher Höhe sich die bis einschließlich 2012 ergebnen Jahresfehlbeträge auf die Schuldenentwicklung auswirken, ist in der nebenstehenden Übersicht der voraussichtlichen Entwicklung der **Verbindlichkeiten** dargestellt.

Die Verbindlichkeiten aus Investitionen bleiben annähernd konstant. Dies ist durch das Verbot der Nettoneuverschuldung zu erklären. Dieses meint, dass eine Kommune nur in dem Rahmen neue investive Kredite aufnehmen kann, wie im selben Zeitraum alte Verbindlichkeiten getilgt werden. Für 2010 sind dies 20,6 Mio. Euro. Daneben wird die Stadt einen Sonderkreditrahmen für den Ausbau der U3-Betreuung und für Kosten rechnende Einrichtungen ausweisen, um die notwendigen Investitionen leisten zu können.

Grundlage für die erhebliche Belastung der Kommunen bei der **U3-Betreuung** war im ersten Schritt der sogenannte Betreuungskompromiss von Bund und Ländern zur Schaffung von 750.000 U3-Betreuungsplätzen im Jahr 2007. Im nachfolgenden Jahr wurde im Kinderförderungsgesetz ein gesetzlicher Anspruch auf einen U3-Betreuungsplatz (ab 2013) normiert, wobei davon ausgegangen wurde, dass (nur) 35 Prozent der in Frage kommenden Kinder die Betreuung effektiv nachfragen würden.

²⁵ Gemeinsame Erklärung Ministerpräsidentin Hannelore Kraft et. al.: „Handlungs- und Zukunftsfähigkeit der Kommunen gemeinsam nachhaltig sichern“, 10.09.2010, a.a.O., S. 1.

Für Krefeld bedeutet diese Betreuungsquote die Einrichtung von ca. 70 Kita-Gruppen, woraus Investitionskosten in Höhe von voraussichtlich 58,7 Mio. Euro resultieren. Da (bislang, s. u.) nur 15,8 Mio. Euro durch das Land getragen werden, verbleiben 42,9 Mio. Euro an Finanzierungslast und zusätzlich 6,3 Mio. Euro an konsumtiven Aufwendungen im Ansatz der kommenden Haushaltsjahre.²⁶

Über diese Perspektive hinaus ist es durchaus möglich, dass sich noch höhere Betreuungsquoten einstellen. In diesem Fall wären zusätzliche Belastungen der Kommune – nicht nur investiver Art – die Folge²⁷. Die Stadt hat aber im Verbund mit anderen Kommunen und Kreisen eine Verfassungsbeschwerde gegen diese finanzielle Folgen des Kinderförderungsgesetzes wegen Verstoß gegen Konnexitätsprinzip vor dem Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen eingereicht – mit Erfolg!

Am 12. Oktober 2010 gab der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen den kommunalen Beschwerden statt: *„Die Regelung über die Zuständigkeit von Kreisen und kreisfreien Städten für Aufgaben des Kinder- und Jugendhilfe – darunter die Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege – ist mit der Landesverfassung nicht vereinbar“*.²⁸ In der mündlichen Urteilsbegründung wurde angeführt, dass die beanstandete einschlägige Regelung im nordrhein-westfälischen Ausführungsgesetz zum Kinder- und Jugendhilfegesetz das Recht auf kommunale Selbstverwaltung verletze und gegen das landesverfassungsrechtlich verankerte Konnexitätsprinzip verstoße. Kreise und kreisfreie Städte seien erstmals durch eine landesgesetzliche Regelung zur Übernahme und Durchführung derartiger Aufgaben (oder deren signifikanten Änderung) verpflichtet worden, so dass aus der hieraus abzuleitenden Geltung des Konnexitätsprinzips der Landesgesetzgeber verpflichtet werde, *„einen finanziellen Ausgleich für die entstehenden notwendigen, durchschnittlichen Ausgaben zu schaffen“*²⁹.

Insofern kann damit gerechnet werden, dass sich die finanzielle Belastungssituation der Stadt gerade in Hinsicht auf die U3-Betreuung entspannen wird. Auch wenn dies in den anstehenden Haushaltsberatungen noch positiv zu berücksichtigen sein wird, so sollte an dem strikten Konsolidierungskurs und dem -volumen der Stadt festhalten

²⁶ Stadt Krefeld: Entwurf des Haushaltssicherungskonzeptes der Stadt Krefeld zum Haushalt 2010/2011, 09.09.2010, S. 7.

²⁷ Zur Diskussion um eine höhere Beteiligung des Bundes vgl. unter anderem Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen: Beim Krippenausbau Land und Bund in der Pflicht: <http://www.kommunen-in-nrw.de/presse/pressemitteilungen/detail/dokument/beim-krippenausbau-land-und-bund-in-der-pflicht.html>, vom 29.06. 2010, abgerufen am 09.10.2010.

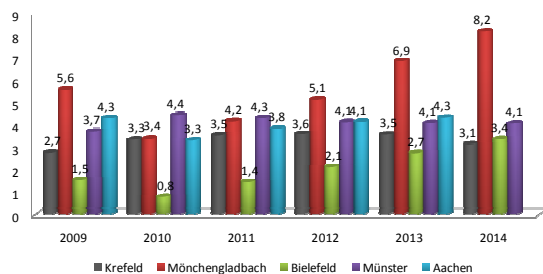
²⁸ Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen: Kommunale Verfassungsbeschwerden gegen finanzielle Folgen des Kinderförderungsgesetzes erfolgreich, Pressemitteilungen vom 12. Oktober 2010, <http://www.vgh.nrw.de/presse/2010/p101012.htm>, Abruf am 13.10.2010.

²⁹ Ebenda

werden. Die vorgenannten und nachfolgend erörterten Haushaltsunwägbarkeiten rechtfertigen in jedem Fall ein entschiedenes Vorgehen. Dies wird auch an der Entwicklung der Verbindlichkeiten sichtbar.

Die steigenden **Kassenkredite** resultieren aus dem Liquiditätsbedarf der planerisch bis einschließlich 2012 defizitären städtischen Finanzwirtschaft. Der Haushaltsentwurf geht davon aus, dass die in der Vergangenheit sehr niedrigen Zinssätze für Liquiditätskredite vor dem Hintergrund des eingesetzten wirtschaftlichen Wachstums nicht mehr durchgängig im Finanzplanungszeitraum gelten. Insofern wurden jährlich steigende Zinsaufwendungen bereits eingeplant. Diese Aufwendungen stellen Belastungen dar, die zusätzlich zu den ordentlichen Aufwendungen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit durch die Kommune zu tragen sind.

Abb. 23: Zinslastquote in Prozent, Plan 2009-2014



Ein Indikator für den Umfang der zusätzlichen Last ist die **Zinslastquote**, die die Finanzaufwendungen auf die ordentlichen Aufwendungen bezieht. Es wird in nebenstehender Abbildung deutlich, dass Krefeld für 2013 den geringen, ab 2014 spürbaren Liquiditätsüberschuss für eine

Absenkung der Zinsaufwendungen und -auszahlungen nutzen möchte. Die hochdefizitäre Finanzlage Mönchengladbachs ist an der deutlich steigenden Zinslastquote ablesbar, auch wenn die dargestellte Entwicklung allein auf den Plandaten des Haushalts 2010/2011 (und damit ohne Inrechnungstellung des HSK 2010 der Stadt) beruht.

6 Das Haushaltssicherungskonzept 2010

Nach Darstellung des HSK galt der Gemeindeprüfungsanstalt NRW die Haushaltskonsolidierung Krefelds noch 2007/2008 als vorbildlich. Planerisch war ein ausgeglichener Doppelhaushalt 2008/2009 darstellbar. Die Finanz- und Wirtschaftskrise mit der Folge des Absinkens der kommunalen Steuererträge und der Anstieg von Aufwendungen insbesondere für soziale Leistungen hinterließen jedoch tiefe Bremsspuren in den dynamischen Plänen der Stadt.

Unter dem Eindruck der **Jahresfehlbeträge** wird in diesem Jahr die **Ausgleichsrücklage** gänzlich aufgebraucht. Da zudem für den fiktiven Haushaltsausgleich auf die **Allgemeine Rücklage** zurückgegriffen werden muss und diese in den zwei aufeinanderfolgenden Jahren 2010 und 2011 um mehr als 5 Prozent verringert wird, ist ein

Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Unter Inrechnungstellung des dort veranschlagten Konsolidierungsvolumens wird es der Stadt gelingen, wie nach § 76 Abs. 2 GO NRW gefordert, den Haushaltsausgleich nach § 75 Abs. 2 durch eine mindestens Volldeckung der Aufwendungen durch die Erträge wieder zu erreichen. Dies ist ausdrücklich zu begrüßen.

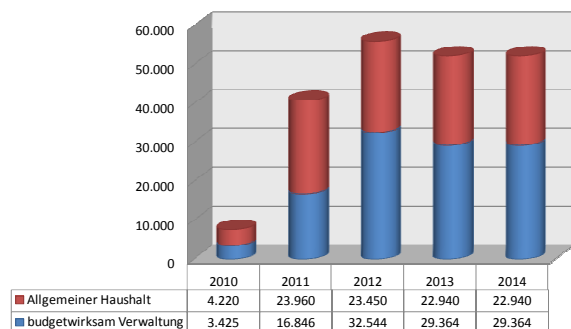
Darüber hinaus ist dem HSK der Stadt zuzustimmen, wenn es ausführt:

„In Anbetracht der bundesweiten Finanzprobleme der öffentlichen Hand kann hier nicht auf Finanzhilfen vom Bund und/oder Land gewartet werden, sondern ist vielmehr die eigene Kraft – je eher, desto besser – gefragt. (... und zuvor ...) Allerdings ist der Spielraum des „Machbaren“ äußerst begrenzt. Gleichwohl hat eine Arbeitsgruppe aus Vertretern sämtlicher Geschäftsbereiche den Haushalt der Stadt Krefeld nach Konsolidierungspotenzialen durchsucht, wohl wissend, dass jede vorgeschlagene Maßnahme zu Diskussionen führen wird.“

Es ist in diesem Sinn unterstützenswert, dass die Kämmerin in ihrer Haushaltsrede (mit dem Herderzitat „Wer der Vernunft dient, kommt der Notwendigkeit zuvor“) den Rat eindringlich bittet, einen Haushalt mit dem angesetzten vollumfänglichen Konsolidierungsvolumen zu verabschieden, wenn auch „vielleicht mit Änderungen“³⁰. Insofern gilt es nun einen Blick in Struktur und Einzelmaßnahmen des HSK 2010 zu werfen.

Abb. 24: Konsolidierungsmaßnahmen des HSK 2010, insgesamt, in Tsd. Euro

Aus nebenstehender Abbildung wird deutlich, dass das HSK selbst zwischen Konsolidierungsmaßnahmen unterscheidet, die in den Geschäftsbereichen (und budgetübergreifend) angesetzt sind, und solchen, die dem allgemeinen Haushalt zufließen.



Um dabei den Titel dieser Analyse aufzugreifen, so nimmt sich die Stadt in diesem Sinne (bis auf 2011) selbst stärker in die Pflicht. Dieses ist auch dringend geboten, weil zum einen bereits beispielhaft aufgezeigt wurde, dass einige der Aufwandsentwicklungen schon für sich genommen durchaus das Potenzial haben, den angestrebten Haushaltsausgleich 2013 zu gefährden. Zum anderen sind die angesetzten Konsolidierungsmaßnahmen des allgemeinen Haushalts keineswegs aufkommenssicher.

³⁰ Beate Zielke: Rede von Frau Stadtdirektorin und Stadtkämmerin Beate Zielke zur Einbringung des Entwurfs der Haushaltssatzung 2010/2011 in den Rat der Stadt Krefeld, 09. September 2010, S. 6.

So sollen ab 2011 durch „Maßnahmen zur **Erhöhung des Gewerbesteueraufkommens**“, insbesondere die Heraufsetzung des Hebesatzes auf 460 Punkte, netto 6 Mio. Euro pro Jahr an Ergebnisverbesserungen erzielt werden. Es wurde bereits dazu ausgeführt, dass die Stadt der ansässigen Wirtschaft eine massive Steigerung dieser Realsteuer im Jahr 2011 zumutet. Sie setzt dabei voraus, dass hiernach die unternehmerische Substanz mit konjunkturellem Schwung noch ein gewerbesteuerrelevantes Ertragswachstum von deutlich über 5 Prozent p. a. erzielen kann.

Zu einem Teil ist diese Hoffnung auch berechtigt, da die zusätzlichen Belastungen zu einem Zeitpunkt kommen, zu dem sich die unternehmerische Geschäftslage nach der Krise schneller als erhofft wieder erholt hat. Ist es dann nicht schlüssig, auf diese Dynamik zu setzen und aus dem endogenen wirtschaftlichen Wachstum heraus – bei konstanten Hebesätzen – einen entsprechenden Steuerertrag zu erzielen? Schließlich ist es erklärtes Ziel der Stadt, bei der Gewerbesteuer wieder dahin zu kommen, wo sie im Jahr 2008 und ohne erhöhte Hebesätze schon einmal gewesen ist.

Als grundsätzliches Argument gegen eine Erhöhung des Gewerbesteuerhebesatzes sei in Erinnerung gerufen, dass die **Gewerbesteuer** für die Unternehmen eine nicht mehr von den Betriebskosten absetzbare Belastung darstellt. Auch das etwaige Argument, dass Einzel- und Personenunternehmer bis zu einer pauschalierten Höhe des 3,8-fachen des Gewerbesteuermessbetrages die Gewerbesteuerbelastung auf die Einkommensteuerschuld anrechnen können, würde nicht verfangen. Schließlich liegt der Hebesatz in Krefeld bereits heute weit über diesen 380 Prozent³¹, sodass die Mehrbelastung definitiv ist. Die „Revitalisierung“ der Gewerbesteuer durch anteilige Hinzurechnung von Mieten, Pachten und Leasingraten zur Besteuerungsbasis führt überdies dazu, dass diese Kosten dann wie Gewinne behandelt werden, wenn ein Freibetrag von 100.000 Euro überschritten wird.

Letztendlich spricht auch das **Standortargument** gegen ein derartiges Andrehen der Steuerschraube. Steigende Steuern und Gebühren machen einen Standort nicht attraktiver. Die Umfragen der IHKS belegen bundesweit, dass Unternehmen gerade die Steuer- und Abgabenbelastung als wichtiges Standortargument betrachten. Dies gilt natürlich für die Neuansiedlungen; dies gilt aber insbesondere für die Bestandspflege, zumal in der Regel nur verhältnismäßig wenige Unternehmen die Hauptlast der Gewerbesteuer zahlen.

Des Weiteren werden Wirtschaft und Bevölkerung durch die 9,5-prozentige **Grundsteuer B-Anhebung** (entspricht 45 Punkten) zusätzlich mit 4,1 bis 4,3 Mio. Euro pro

³¹ Es soll auch erwähnt werden, dass eine vollständige Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer unter Berücksichtigung des Solidaritätszuschlags bis zu einem Hebesatz von 400 Prozent im Regelfall gewährleistet ist. Dies ändert aber nichts an der vorstehenden Aussage.

Jahr zwischen 2011 und 2014 belastet. Auch hier werden nochmals gerade flächenintensive Gewerbebetriebe, die die Stadt Krefeld u. a. wegen ihrer verkehrsinfrastrukturellen Lagegunst gewählt haben, getroffen.

Die **regionale Wettbewerbsposition** Krefelds wird somit leiden. Erschwerend kommt hinzu, dass auch noch in der Nähe beispielsweise die Stadt Neuss mit einem Gewerbesteuerhebesatz von 445 Prozent und einem Grundsteuer B-Hebesatz von nur 425 Prozent (Haushaltsplan 2011) aufwartet. Gleiches gilt für die ebenfalls in der Nähe liegende und abundante Stadt Straelen, die mit einem Gewerbesteuerhebesatz von nur 310 Prozent und Grundsteuer B-Hebesatz von gerade mal der Hälfte des neuen Krefelder Satzes, nämlich 250 Prozent, werben kann. Auch diese Stadt liegt für z. B. flächenintensive Logistikbetriebe lagegünstig an einer Autobahn (A40) und direkt an der Grenze zu den Niederlanden. Wenngleich die Steuer- und Abgabenbelastung eine von vielen, wichtigen Bestimmungsgründen einer Standortwahl ist; (weitere) Abwanderungen würden die Steuerbasis in Krefeld schwächen und dem erklärten Ziel massiver Mehrerträge entgegenwirken.

Aber: Hat die Stadt Krefeld wirklich eine Wahl? Schließlich muss sie sich innerhalb eines Prüfrahmens des Innenministeriums NRW bewegen, wenn sie die Genehmigung ihres Haushaltsplans nicht gefährden will. Hier gibt der Leitfaden „Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung“ des Innenministeriums NRW³² bereits unter den Grundlagen wichtige Weichenstellungen vor. Dabei wird betont:

„Wichtigster Maßstab für die Genehmigungsfähigkeit des HSK ist, dass der Haushaltsausgleich im letzten Jahr der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung bezogen auf das Ursachenjahr wieder erreicht wird (§ 76 Abs. 2 GO).“³³

Wie gezeigt, erreicht dies Krefeld mit dem vorliegenden Haushaltsplan.

Im Weiteren heißt es zum Prüfpunkt „Steuern und ähnliche Abgaben“:

„Die Hebesätze der Realsteuern (Grundsteuern und Gewerbesteuer) müssen bezogen auf die Gemeindegrößenklasse mindestens in Höhe des jeweiligen Landesdurchschnitts festgesetzt sein. Die Grundsätze der Finanzmittelbewirtschaftung (§ 77 GO) bleiben unberührt. Eine Senkung der jeweiligen Hebesätze bis auf den Durchschnitt der Größenklasse kann erst in Betracht kommen, wenn das gesetzliche Ziel „Haushaltsausgleich“ erreicht ist und die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Gemeinde durch eine Senkung der Steuersätze nicht gefährdet wird.“³⁴

Kommunen mit Haushaltssicherungskonzept verweisen in ihren Haushaltserörterungen häufig auf diese Vorschrift bei der Rechtfertigung von teils massiven Steuererhö-

³² Innenministerium NRW: Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung, 06.03.2009, www.im.nrw.de.

³³ Ebenda, S. 25

³⁴ Ebenda, S. 32

hungen. Dabei wird der in der Mitte stehende Satz, dass die Grundsätze der **Finanzmittelbewirtschaftung** von der Vorschrift der genannten Hebesatzorientierung unberührt bleiben, nicht immer mit diskutiert.

Die Finanzmittelbewirtschaftung folgt nämlich einer bestimmten Reihenfolge. § 77 Abs. 2 der Gemeindeordnung bestimmt:

„Sie (die Gemeinde – Anm. der Verf.) hat die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Finanzmittel 1. soweit vertretbar und geboten aus speziellen Entgelten für die von ihr erbrachten Leistungen, 2. im Übrigen aus Steuern zu beschaffen, soweit die sonstigen Finanzmittel nicht ausreichen.“³⁵

Der Handlungsleitfaden des Innenministeriums führt hierzu aus, dass folglich **zuerst** die sonstigen Finanzmittel, also Erträge ohne Inanspruchnahme der Bürger (Erträge aus dem Gemeindevermögen, staatliche Zuweisungen), zu realisieren sind. **Hiernach** sind die Gemeinden gehalten, für bestimmte kommunale Leistungen angemessene Kostenbeteiligungen (Entgelte) zu verlangen. Folglich gilt **letztendlich**: „Die Erhebung von Steuern ist demgegenüber nachrangig.“³⁶

Die Stadt wird in dieser Reihenfolge sicherlich Möglichkeiten geprüft haben. Schließlich werden gerade auch die entgeltlichen Leistungen teurer. Dies ist auch anzuerkennen (s. u.). Eine weitere Entscheidung war aber auch, die Konsolidierung mithilfe der genannten Steuererhöhungen voranzutreiben. Sollten aber – wie ausgeführt – die Steuererträge nicht das erhoffte Volumen realisieren können, werden die Möglichkeiten (noch) höherer Entgelte für kommunale Dienstleistungen und auch von Erträgen aus dem Gemeindevermögen nicht sakrosankt sein können. Ein weiteres Andrehen der Steuerschraube jedenfalls kann dann keine Option mehr sein.

Konkret zu den **Realsteueranhebungen**: Zunächst also gibt es für Krefeld wie beschrieben eine *formal* eindeutige Handlungsleitlinie zur Höhe der betreffenden Hebesätze. Die Systematik des Statistischen Bundesamtes für die Erstellung einer bundesweiten Realsteuerübersicht³⁷ zugrunde gelegt, ist Krefeld in die Gemeindegrößenklasse 150.000 bis 300.000 Einwohner einzusortieren. Demnach liegt der Durchschnitt der betreffenden kreisfreien Städte Nordrhein-Westfalens im Jahr 2010 bei der Gewerbesteuer bei 459 Prozent und bei der Grundsteuer B bei 493 Prozent. Die

³⁵ Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NW. S. 666) zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes über die Zusammenlegung der allgemeinen Kommunalwahlen mit den Europawahlen vom 24. Juni 2008.

³⁶ Innenministerium NRW: Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung, 06.03.2009, www.im.nrw.de, S. 32.

³⁷ Statistisches Bundesamt: Finanzen und Steuern, Realsteuervergleich – Realsteuern, kommunale Einkommen- und Umsatzsteuerbeteiligungen – 2009, Fachserie 14 Reihe 10.1, Wiesbaden 2010, erschienen am 31.08.2010; Vgl. auch für NRW: [it.nrw.de](http://www.it.nrw.de): Kaum Hebesatzänderungen bei den NRW-Kommunen, http://www.it.nrw.de/presse/pressemitteilungen/2009/pres_010_09.html, abgerufen am 10.10.2010.

nachstehende Tabelle – die Werte sind dem aktuellen Bericht der nordrhein-westfälischen Industrie- und Handelskammern³⁸ entnommen – verdeutlicht die unterschiedlichen Durchschnitte für das Jahr 2010.

Tab. 2: Durchschnitte der Hebesätze der Gewerbesteuer und Grundsteuer B nach Gemeindegrößenklassen, kreisfreie Städte, 2010

Die Stadt hat sich gegenüber der IHK bei ihrer Begründung der Hebesatzsteigerungen zu Recht auf oben genannte Prüfungsgrundsätze bezogen. Demnach ist – wie gezeigt – die Begründung, die Genehmigung des Haushaltsplans zu gefährden, sollte die Stadt die Realsteuern nicht anheben, formal gerechtfertigt.

Hebesätze kreisfreie Städte	GewSt	GrSt B	Durchschnitt in Prozent						Einwohner zum 30.06.2009		
			alle		150.-'300.'		300.-'500.'			über 500.'	
			GewSt	GrSt B	GewSt	GrSt B	GewSt	GrSt B	GewSt	GrSt B	
Remscheid	450	490									112.038
Bottrop	490	530									117.450
Leverkusen	460	500									160.721
Solingen	450	490									161.366
Herne	460	500									166.187
Mülheim	470	530									167.672
Hamm	465	500									182.022
Hagen	465	495									191.241
Oberhausen	490	530									214.990
Krefeld	440	475									235.860
Aachen	445	470									257.529
Mönchengladbach	450	475	460	494							258.346
Gelsenkirchen	480	530			459	493					260.900
Münster	440	420									273.984
Bonn	450	500									318.654
Bielefeld	435	440									322.844
Wuppertal	440	490									352.025
Bochum	460	525									377.164
Duisburg	490	500					459	493			492674
Essen	470	560									578.477
Dortmund	468	480									582.184
Düsseldorf	440	440							463	495	584.361
Köln	475	500									993.509

Der Höhe nach ist demnach auch die Steigerung des **Gewerbesteuer-Hebesatzes** auf 460 Prozent den formalen Kriterien der genannten Leitlinien entsprechend. Bei der **Grundsteuer B** aber ist die Stadt deutlich über das Ziel hinausgeschossen. Bezogen auf den Landesdurchschnitt der Größenklasse Krefelds ist 493 Prozent der richtige Ansatz und nicht 520 Prozent.

Hinter der Vorschrift des Innenministeriums steht die Aufforderung an eine finanziell massiv bedrohte Kommune, die verfügbaren Einnahmequellen auch auszuschöpfen. Dieser Anspruch ist richtig und durchzusetzen. Es wäre auch illusorisch zu glauben, dass beispielsweise die Wirtschaft nicht zur Konsolidierung der Stadt einen Anteil nach Leistungsfähigkeit beitragen muss. Aber eben nach Leistungsfähigkeit: Wie oben dargestellt, belastet Krefeld die Unternehmen bereits mit der Gewerbesteueranhebung erheblich. Das Überdrehen der Steuerschraube bei der Grundsteuer B aber schwächt den Standort nochmals und über Gebühr.

Darüber hinaus sollte sich die Stadt darüber im Klaren sein, dass sie selbst zur Beschleunigung der **Hebesatzspirale** in NRW beiträgt, wenn sie über den Durchschnitt hinausgeht und solange die Anweisung des Innenministeriums in dieser operationali-

³⁸ Industrie- und Handelskammer zu Köln: Realsteuer-Hebesätze in Nordrhein-Westfalen, http://www.ihk-koeln.de/2796_Realsteuer_Hebesaetze_in_Nordrhein_Westfa.AxCMS, Abruf am 10.10.2010.

sierten Form besteht. Schafft Krefeld den Haushaltsausgleich wie angesetzt, kann ihr das – abgesehen davon, dass sie die Rahmenbedingungen für die anderen notleidenden Kommunen mit verschärft – egal sein; bis zum nächsten Mal.

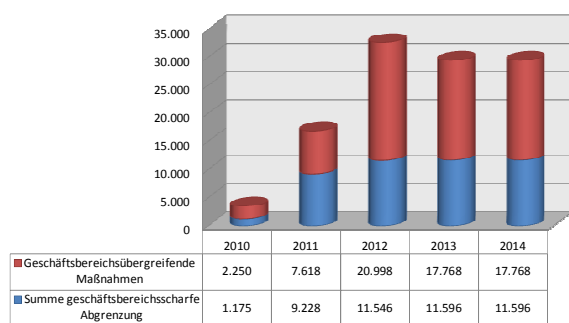
Im Rahmen der Konsolidierungsmaßnahmen Allgemeiner Haushalt gibt es noch einen anderen Schwerpunkt. Verbesserung der **Gewinnausschüttungen** der städtischen Töchtergesellschaften. Die Beiträge belaufen sich beispielweise für das Jahr 2011 auf 13,77 Mio. Euro.

Hier ist der Kämmerin zuzustimmen, wenn sie in ihrer Haushaltsrede betont, dass sich die Töchter stärker ihrer Verpflichtung im Gesamtkonzern bewusst werden und ihrer Mutter, der die „Pflegestufe 3“³⁹ droht, durch eigene und höhere Konsolidierungsbeiträge helfen. „Pflegestufe 3“ ist dabei sicher übertrieben. Denn der Haushaltsausgleich ist im Finanzplanungszeitraum machbar und – im Übrigen – das Argument einmal zu Ende gedacht: In welchem Zustand befinden sich dann die Kommunen mit drohender oder gar realisierter bilanzieller Überschuldung?

Dennoch: Der Anspruch ist zunächst dem Grunde nach nicht von der Hand zu weisen und mit dem gebotenen Augenmaß für die betriebswirtschaftlichen Notwendigkeiten und die besonderen Aufgabenstrukturen der Töchter zu prüfen. Bei aller Konsolidierungsnotwendigkeit der Mutter; die Beteiligungen müssen dabei handlungsfähig bleiben. Schließlich sind diese zum Teil im Markt operierende Unternehmen, die bei einer erhöhten Gewinnabführung u. a. auch Investitionsplanungen anpassen müssten. Der jeweilige Dienstleistungsauftrag darf substanziell nicht gefährdet werden. Es gilt darüber hinaus auch, die langfristig angelegten Ergebnisverbesserungen, die finanziell gesunde Beteiligungen im städtischen Haushalt bewirken können, zu beachten.

Die Verwaltung Krefelds nimmt sich aber auch selbst in die Pflicht. Nachstehend ist die zweiteilige Struktur der entsprechenden Maßnahmen aufgezeigt.

Abb. 25: Konsolidierungsmaßnahmen des HSK 2010, Verwaltung, in Tsd. Euro



Die geschäftsbereichsscharfe Abgrenzung steht – mit Ausnahme des kommenden Haushaltsjahres – im Volumen teilweise deutlich hinter den geschäftsbereichsübergreifenden Maßnahmen zurück. Mit einigen Schwerpunkten den geschäftsbereichsübergreifenden Maßnahmen soll in die Einzel-

³⁹ Beate Zielke: Rede von Frau Stadtdirektorin und Stadtkämmerin Beate Zielke zur Einbringung des Entwurfs der Haushaltssatzung 2010/2011 in den Rat der Stadt Krefeld, 09. September 2010, S. 4.

betrachtung eingestiegen werden.

Bei den geschäftsbereichsübergreifenden Maßnahmen fällt insbesondere die Neustrukturierung des **Flächen-/Gebäude- und Energiemanagements** mit 10,2 Mio. Euro pro Jahr ab 2012 ins Gewicht. Dieses mittelfristige Konsolidierungspotenzial resultiert nach Analyse der GPA aus Einsparungen bei der Gebäudebewirtschaftung und Optimierung des Flächenmanagements z. B. durch Schließung und/oder Zusammenlegung von Schulen. Eine Arbeitsgruppe wird Vorschläge für die Umsetzung sowie für die Quantifizierung entsprechender Investitionen erarbeiten. Hier gilt es, vor dem Hintergrund der Möglichkeit geringerer Ertragssteigerungen und Aufwandsminderungen, als angezeigt, alle Potenziale entschieden zu nutzen.

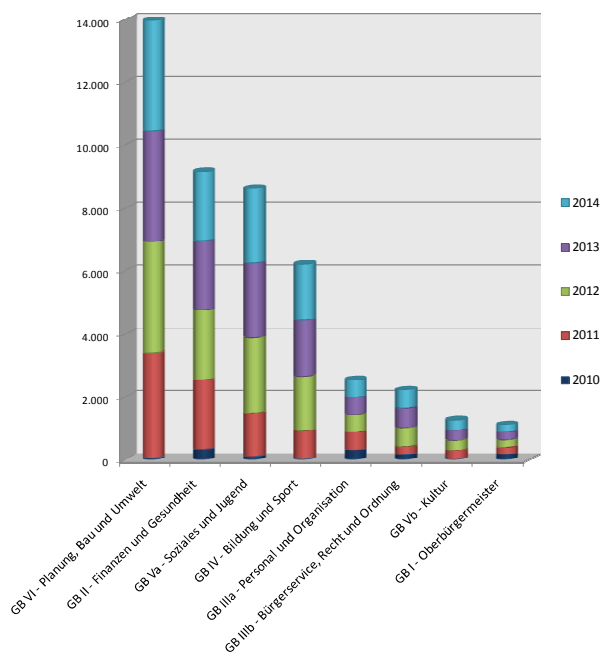
Sehr enge Maßstäbe liegen seitens des Handlungsleitfadens des Innenministeriums bei den **Personalaufwendungen** an. „Die aufgabenkritische Überprüfung des Personalbestandes ist als Daueraufgabe zu verstehen.“⁴⁰ Dieser Aufgabe stellt sich Krefeld mit einem eingestellten Konsolidierungsvolumen, das bereits in diesem Jahr 1,875 Mio. Euro haben und auf 4,530 Mio. Euro im Jahr 2014 ansteigen soll. Dabei sollen u. a. Nachbesetzungen zeitlich gestreckt, auf Stellen verzichtet und überplanmäßige Stellen abgebaut werden. Hier wäre als ergänzende Information die vom Handlungsleitfaden geforderte Dokumentation der Stellenentwicklung ab Haushaltsjahr rückwirkend für einen Zeitraum von 10 Jahren mit Angabe der durch Aus- bzw. Eingliederungen bedingten Veränderungen wünschenswert gewesen.

Weitere Aufwandsreduzierungen betreffen die Urlaubs- und Überstundenrückstellungen (2011/2012 je 1,8 Mio. Euro u. a. durch Einführung von Betriebsferien) sowie die Dienstreisen, Fortbildungen sowie Betriebs- und Geschäftsausstattung. Hier sollen ab 2011 jedes Jahr 1 Mio. Euro an Konsolidierung erzielt werden. Die Optimierung der Pflegestandards im Grünflächenbereich ab 2012 wird mit 0,5 Mio. Euro p. a. veranschlagt.

Der Blick in die Geschäftsbereiche macht sehr konkrete Konsolidierungsvolumina transparent. Die größten vier Konsolidierungsbeiträge seien kurz umrissen. Der **Geschäftsbereich VI „Planung, Bau und Umwelt“** hat insgesamt 14 Mio. Euro zur Konsolidierung beizutragen. Hier zeigt sich, dass die Aufforderung, zunächst Entgeltsteigerungen zu prüfen, entsprechend umgesetzt werden soll. Die Bandbreite reicht von der Anpassung der Parkgebühren an Parkscheinautomaten (1,2 Mio. p. a.) über die Ausschöpfung des Gebührenrahmens (KAG; 75 TEUR p. a.) und der Straßenreinigungsgebühren (0,5 Mio. Euro p. a.) bis zu den Friedhofsgebühren (0,3 Mio. Euro) und Pachtgebühren im Kleingartenwesen (0,1 Mio. Euro).

⁴⁰ Innenministerium NRW: Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung, 06.03.2009, www.im.nrw.de, S. 28.

Abb. 26: Konsolidierungsmaßnahmen des HSK 2010 nach Geschäftsbereichen, in Tsd. Euro



Darüber hinaus werden u. a. Wirtschaftswege aufgegeben, die Straßunterführungen am Ostwall ab 2011 geschlossen, zwischen 2 und 4 Uhr nachts die Straßenbeleuchtung abgeschaltet und Kosten bei der Beschilderung reduziert.

Auch im **Geschäftsbereich II „Finanzen und Gesundheit“** sind Gebührenerhöhungen aufkommensseitig vertreten: Parkgebühren für städtische Parkhäuser (0,4 Mio. Euro p. a.), Standgebühren für Trödelmärkte (30 TEUR p. a.) und die Erhebung von Gebühren für die Heimaufsicht (32 TEUR p. a.).

Größter Einzelposten ist aber die Verbesserung der Erlöse aus dem Verkauf von Grundstücken und Gebäuden, wobei auch ein Neubaugebiet eröffnet wird (1,1 Mio. Euro p. a.). Verbesserte Erträge aus Säumniszuschlägen und die „Erhebung angemessener Mieten für städtische Räumlichkeiten“ tragen mit 0,2 Mio. Euro bzw. 0,22 Mio. Euro zur Konsolidierung bei. Das Gesamtvolumen der durch den Geschäftsbereich zu erwirtschaftenden Verbesserungen beläuft sich auf 9,2 Mio. Euro im Zeitraum 2010 bis 2014.

Im **Geschäftsbereich Va „Soziales und Jugend“** (Konsolidierungsvolumen bis 2014: 8,6 Mio. Euro) steht klar die Verringerung des Aufwands und nicht die Steigerung des Ertrages im Vordergrund. Am stärksten schlägt die Umsetzung der Ergebnisse aus der bereits erwähnten externen Organisationsuntersuchung in den Konten dieses Geschäftsbereichs zu Buche (2011: -1 Mio. Euro; ab 2012: -1,5 Mio. Euro p. a.). Von nennenswertem Volumen sind noch die Optimierung des Energiemanagements in Zusammenarbeit mit den SWK (-100 TEUR p. a. ab 2012), die Einstellung der Bezuschussung von Ferienmaßnahmen ab 2011 (-101 TEUR p. a.) und die Rückführung des Zuschussbedarfs der Hilfe zur Pflege ab 2012 (-400 TEUR p. a.). Darüber hinaus stehen u. a. noch die Aufgabe der Einrichtung Kanesydyk und der Unterkunft Herbertzstraße, die Begrenzung des Zuschusses an den Behindertenfahrdienst auf 100 TEUR und der Verzicht auf die Förderung des Vereins für bürgerschaftliche Selbsthilfe Herbertzstraße auf der Liste.

Aufwandsreduzierung und Ertragsverbesserungen finden sich im Rahmen der Konsolidierungsmaßnahmen, die der **Geschäftsbereich IV „Bildung und Sport“** umzusetzen hat. Zu den jährlichen **Mehrerträgen** zählen folgende Maßnahmen:

- die Anpassung der Entgelte für die Sporthallennutzung (79 TEUR; Energiekostenzuschuss) und die Nutzung des Dr.-Isidor-Hirschfelder-Schullandheims (2011: 15 TEUR; ab 2012: 30 TEUR),
- die Optimierung der Mietzahlungen für bisher für den „offenen Ganztags“ angemietete Räume (69 TEUR),
- die sukzessive Einführung von Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen an städtischen Schulen und Sportplätzen (2011: 150 TEUR; ab 2012: 300 TEUR),
- die Verbesserung der Erträge der VHS (40 TEUR) und Erhöhung des Deckungsbeitrages durch Kooperationen (2011: 20 TEUR; ab 2012: 50 TEUR),
- die Neugestaltung der Bäder-Nutzungsentgelte für öffentliche Schwimmzeiten (2011: 225 TEUR; ab 2012: 300 TEUR),
- die Neugestaltung der Eissporthallen-Nutzungsentgelte (15 TEUR im Jahr 2011, 23 TEUR ab 2012) und Erhöhung der Nutzungsentgelte für Sport- und Gesundheitskurse (50 TEUR im Jahr 2011, 75 TEUR ab 2012).

Jährlich **aufwandsreduzierend** wirken u. a. diese Maßnahmen:

- Einstellung des Zuschusses für die Marienschule ab 01.07.2011 (-79 TEUR ab 2012),
- Aufgabe der Jugendverkehrsschule (-29 TEUR),
- Einsparung bei den Schülerbeförderungskosten (-200 TEUR ab 2012),
- Reduzierung der Energiekosten durch Umsetzung energetischer Maßnahmen in Schulen (-200 TEUR ab 2012),
- Einstellung der Bezuschussung des Traglufthallenbetriebes beim SSF Aegir nach Fertigstellung Anbau/Sportbad (ab 2012: -111 TEUR),
- Reduzierung des Zuschussbedarfs des Grotenburgstadions ab 2012 (-60 TEUR),
- Aufgabe des Badesees im Erholungspark Elfrather See (-10 TEUR).

Aus den **übrigen Geschäftsbereichen** lassen sich noch exemplarisch folgende jährliche Konsolidierungsmaßnahmen herausstellen:

- Reduzierung der Imagewerbung (GB I - Oberbürgermeister: -119 TEUR),
- Einsparung von Portokosten (übergreifende Maßnahme: -150 TEUR),
- Reduzierung der Kosten für die Anmietung von Verwaltungsgebäuden (übergreifende Maßnahme: -100 TEUR),
- Mehrerträge im Fachbereich Bürgerservice (GB IIIb - Bürgerservice, Recht und Ordnung: 120 TEUR),
- Einsatz eines weiteren Radarwagens zur Erhöhung der Verkehrssicherheit und vollständige Umstellung auf digitale Technik (GB IIIb - Bürgerservice, Recht und Ordnung: 315 TEUR ab 2012; 40 TEUR Investitionsbedarf),

- Neuregelung der Entgelte der Kulturinstitute – ohne Theater (GB Vb - Kultur: 250 TEUR).

Die vorstehenden Ausführungen zu den geplanten Mehrerträgen und Minderaufwendungen der einzelnen Geschäftsbereiche zeigen, dass die Verwaltung der Stadt Krefeld bereit ist, auch unpopuläre Maßnahmen konsolidierend umzusetzen. Voraussetzung ist aber die Rückendeckung des Rates, der im Bewusstsein, dass sich insbesondere die steuerlichen Mehrerträge nicht zwingend und nicht dauerhaft einstellen müssen, grünes Licht für weitere umfassende Aufgaben- und Ausgabenkritiken der Stadt geben sollte.

7 Fazit

Gesamteinschätzung

Die Stadt Krefeld befindet sich auf dem richtigen Weg. Der vorgelegte Doppelhaushalt 2010/2011 kann den originären Haushaltsausgleich wie gefordert im Jahr 2013 darstellen. Das Jahr 2014 weist sogar wieder einen deutlichen Ergebnisüberschuss aus. Dabei wählt die Stadt eine Mischung aus Minderaufwendungen aller Verwaltungsbudgets, teilweise hohen Konsolidierungsbeiträgen der städtischen Beteiligungen und massiven Ertragssteigerungen durch Anhebung der kommunalen Realsteuern, Gebühren und Abgaben. Positiv herauszuheben ist der Wille der Verwaltung, gerade über die Aufwandsbremse aus eigenen Möglichkeiten zur Konsolidierung beizutragen und die kommunalen Töchter verstärkt in die Verantwortung zu nehmen.

Hinter einigen Minderausgaben und insbesondere den Ertragssteigerungen der Realsteuern müssen aber Fragezeichen gesetzt werden. Dies gilt sowohl in Hinsicht auf die erwartete Höhe der Konsolidierungswirkungen wie auch auf die negativen Standortwirkungen. In Rechnung zu stellen ist, dass ein Erlass des nordrhein-westfälischen Innenministeriums dabei der Stadt nicht allen, aber wesentlichen Gestaltungsspielraum in dieser Frage nimmt.

Zentrale Analyseergebnisse

- In die Analyse wurde insbesondere das NKF-Kennzahlenset Nordrhein-Westfalen einbezogen. Als Vergleichskommunen wurden vor dem Hintergrund einer finanzwirtschaftlichen Clusterung der Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen die Städte Münster, Mönchengladbach, Bielefeld und Aachen gewählt.
- Die Bilanzstrukturanalyse ergab große strukturelle Ähnlichkeiten, wobei Unterschiede insbesondere im Stellenwert der Finanzanlagen deutlich wurden.

-
- Krefeld ist in genanntem interkommunalen Vergleich die einzige kreisfreie Stadt, der es gelingt, im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum wieder einen originären Haushaltsausgleich (2013) darzustellen und wieder Eigenkapital aufzubauen. Die hiermit korrelierten Kennzahlen „Aufwanddeckungsgrad“ und „Fehlbetragsquote“ sind in ihrer planmäßigen Entwicklung positiv zu bewerten.
 - Dennoch findet zwischen 2008 und 2013 durch teilweise massive Jahresfehlbeträge ein deutlicher Vermögensverlust statt, der sich im vollständigen Verlust der Ausgleichsrücklage und im Angreifen der Allgemeinen Rücklage äußert. Im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum kann aber nachgewiesen werden, dass die kumulierten Investitionsauszahlungen den Vermögensverlust durch bilanzielle Abschreibungen und Veräußerungen von Sachanlagen und Finanzanlagen um 8 Mio. Euro überschreiten.
 - Zur Linie des Haushaltssicherungskonzeptes 2010: Die Konsolidierung im Planungszeitraum ruht auf dem ebenso konzeptionell wirksamen wie (politisch) schwierig umsetzbaren Prinzip: Vereinnahmung wesentlich höherer Erträge, Bremse massiv bei den Aufwendungen und erinnere die kommunalen Töchter an ihre Verantwortung gegenüber der Mutter. Zu ausgewählten Hauptpunkten:
 - Die angesetzten Ertragssteigerungen aus Steuern und ähnlichen Abgaben nehmen einen großen Raum im Konsolidierungskonzept ein. Dabei fallen insbesondere die Erträge aus Steuern und ähnlichen Abgaben ins Gewicht. Die Stadt setzt dabei im Wesentlichen die Steigerungsraten der Steuerschätzung aus dem Mai 2010 an, *nachdem* sie die Gewerbesteuer auf 460 Punkte für 2011 angehoben hat. Die Gefahr der Überforderung der regionalen Wirtschaft besteht aus diversen Gründen, wie in der Analyse aufgezeigt. Insgesamt steigen die ordentlichen Erträge von 548 Mio. Euro in 2009 plangemäß auf 653 Mio. Euro im Jahr 2014. Da die Steuererträge im Ansatz noch stärker als die ordentlichen Erträge steigen, erhöht sich die Nettosteuerquote wieder auf 45 Prozent zum Ende des Finanzplanungszeitraums.
 - Des Weiteren schießt die Stadt bei der Anhebung der Grundsteuer B weit über die Orientierungsvorgabe des Landes hinaus. Sie trägt damit zu genau jener Beschleunigung der Hebesatzspirale in NRW bei, die sie mit Blick auf die Standortqualität nicht gutheißen kann.
 - Die Entwicklung der Aufwendungen ist in der Planung durch weitgehende Konstanz geprägt, was in Anbetracht der vergleichsweise hohen Personalintensität wie auch Sach- und Dienstleistungsintensität der Kernverwaltung angezeigt erscheint. Allerdings ist auch darauf hinzuweisen, dass diese Kennzahlen stets mit Vorsicht vor dem Hintergrund kommunal unterschiedlicher Ausgliederungsstrategien zu bewerten sind.

- Ob sich die mit nur 1 Prozent angesetzten jährlichen Steigerungsraten der Personalaufwendungen (ab 2012) einstellen werden, steht und fällt auch mit der Frage, ob die Tariflohnpolitik ihren weitgehend moderaten Kurs zukünftig beibehält oder in Anbetracht der Erholungstendenzen in der Wirtschaft auch in den öffentlichen Verwaltungen expansiv ausgestaltet wird.
- Ebenfalls als eine offene Flanke in den Haushaltsplänen könnte sich die annähernde Deckelung der Transferaufwendungen, die sich zwischen 2011 und 2014 nur marginal von 198 Mio. auf 203 Mio. Euro erhöhen sollen, erweisen. Es steht zu befürchten, dass dieser Ansatz nicht gehalten werden kann. Hintergrund ist beispielsweise das Fragezeichen hinter der Entwicklung der Hilfen zur Erziehung. Diese sollen sogar durch organisatorische Effizienzverbesserungen sinken. Wünschenswert wäre es; aber ist es auch realistisch, wenn vielerorts das Einfrieren dieser Hilfen ohne (größere) Standardabsenkung als Erfolg gewertet würde?
Zumindest bei den Ansätzen im Zusammenhang mit der U3-Betreuung kann nach dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs noch mit positiven Änderungen im Haushaltsplan gerechnet werden.
- Die Investitionskredite werden unter dem Eindruck des Verbots einer Netto-neuverschuldung weitgehend konstant gehalten. Die Kassenkredite nehmen bis zum Haushaltsausgleich 2013 jedoch noch deutlich zu. Der dann planerisch einsetzende Liquiditätsüberschuss führt wieder zum Absinken der Zinslastquote.
- Neben den bereits erwähnten Ertragssteigerungen werden hohe Konsolidierungsleistungen der städtischen Beteiligungen eingefordert. Auch wenn die Stadt nicht vor der finanzwirtschaftlichen „Pflegestufe 3“ steht, ist der Verwaltung zuzustimmen, dass die kommunalen Töchter bis zum betriebswirtschaftlich Vertretbaren Krefeld bei der Wiedererreichung des Haushaltsausgleichs helfen sollen.
- Bei den geschäftsbereichsübergreifenden Konsolidierungsmaßnahmen sind die durch den GPA-Bericht angestoßene Neustrukturierung des Flächen-/Gebäude- und Energiemanagements (10,2 Mio. Euro p. a. ab 2012) sowie die aufgabenkritische Überprüfung der Personalaufwendungen (geringerer Aufwand, ansteigend bis 4,5 Mio. Euro im Jahr 2014) hervorzuheben. Diese Konsolidierungsbeiträge werden durch weitere Aufwandsreduzierungen im Personalbereich (z. B. Überstunden, Fortbildungen) flankiert.
- Innerhalb der Geschäftsbereiche werden insbesondere Ertragssteigerungen durch höhere Entgelte, z. B. durch Mieten, Verkaufserlöse, Gebühren und weiteren Nutzungsentgelte erreicht. Konsolidierend wirken darüber hinaus die Aufwandsverringerungen durch Streichung/Reduzierung von Zuschüssen, Schließung von Einrichtungen und vereinzelte Standardabsenkungen.

Abbildungsverzeichnis

ABB. 1:	BILANZSUMMEN IN MIO. EURO UND JE EINWOHNER (PER 31.12.2008), ERÖFFNUNGSBILANZ.....	6
ABB. 2:	ANLAGE- UND UMLAUFVERMÖGEN NACH ERÖFFNUNGSBILANZEN, ANTEILE IN PROZENT.....	7
ABB. 3:	STRUKTUR ANLAGEVERMÖGEN NACH ERÖFFNUNGSBILANZEN, ANTEILE IN PROZENT	7
ABB. 4:	STRUKTUR UMLAUFVERMÖGEN, ANTEILE IN PROZENT	8
ABB. 5:	STRUKTUR PASSIVA, ANTEILE IN PROZENT.....	9
ABB. 6:	EIGENKAPITALQUOTEN 1 UND 2 IN PROZENT.....	10
ABB. 7:	ERGEBNIS DER JEWEILIGEN ERGEBNISPLÄNE IN EURO, 2009-2014	11
ABB. 8:	ENTWICKLUNG DER AUFWANDDECKUNGSGRAD E IN PROZENT.....	12
ABB. 9:	ENTWICKLUNG DER FEHLBETRAGSQUOTEN IN PROZENT	12
ABB. 10:	EIGENKAPITALENTWICKLUNG, JAHRESENDWERTE IN PROZENT, PLAN 2010/2011, 2009=100.....	12
ABB. 11:	EIGENKAPITALENTWICKLUNG KREFELD, PLAN 2009-2014, ERÖFFNUNGSBILANZ 01.01.2009=100	13
ABB. 12:	ABSCHREIBUNGSINTENSITÄT IN PROZENT, PLAN 2009-2014	13
ABB. 13:	VERÄNDERUNG DER STÄDTISCHEN VERMÖGENSSUBSTANZ, 2009-2014, IN EURO.....	14
ABB. 14:	VERÄNDERUNGSRATEN AUSGEW. ERTRAGSARTEN IN PROZENT, 2010 = 100	14
ABB. 15:	MEHRERTRÄGE/MEHRAUFWENDUNGEN GEGENÜBER 2009 IN EURO	15
ABB. 16:	NETTOSTEUERQUOTE IN PROZENT, PLAN 2009-2014	15
ABB. 17:	STEUER- UND ABGABENERTRÄGE, WACHSTUMSRATEN IN PROZENT, BASIS: 2010	16
ABB. 18:	ZUWENDUNGSQUOTE IN PROZENT, PLAN 2009-2014	16
ABB. 19:	PERSONALINTENSITÄT IN PROZENT, PERSONALAUFWENDUNGEN JE EINWOHNER, PLAN 2009-2014 .	17
ABB. 20:	SACH- UND DIENSTLEISTUNGSINTENSITÄT IN PROZENT, PLAN 2009-2014	18
ABB. 21:	TRANSFERAUFWANDSQUOTE IN PROZENT, PLAN 2009-2014	19
ABB. 22:	SCHULDENENTWICKLUNG, KREDITVOLUMEN IN MIO. EURO, 2008-2011	20
ABB. 23:	ZINSLASTQUOTE IN PROZENT, PLAN 2009-2014.....	22
ABB. 24:	KONSOLIDIERUNGSMAßNAHMEN DES HSK 2010, INSGESAMT, IN TSD. EURO.....	23
ABB. 25:	KONSOLIDIERUNGSMAßNAHMEN DES HSK 2010, VERWALTUNG, IN TSD. EURO.....	28
ABB. 26:	KONSOLIDIERUNGSMAßNAHMEN DES HSK 2010 NACH GESCHÄFTSBEREICHEN, IN TSD. EURO	30

Tabellenverzeichnis

TAB. 1:	GPA-CLUSTER DER KREISFREIEN STÄDTE.....	4
TAB. 2:	DURCHSCHNITTE DER HEBESÄTZE DER GEWERBESTEUER UND GRUNDSTEUER B NACH GEMEINDEGRÖßENKLASSEN, KREISFREIE STÄDTE, 2010	27

Literaturverzeichnis – ausgewählte Quellen

- **Aachen, Stadt**, 2010: Verabschiedeter Haushaltsplan 2010 und Entwurf der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2008; http://aachen.de/DE/stadt_buerger/politik_verwaltung/haushaltsplan/haushaltsplan_2010/index.html, am 06.10.2010
- **Bielefeld, Stadt**, 2010: Doppelhaushaltsplan - Entwurf - für die Haushaltsjahre 2010/2011, <http://www.bielefeld.de/doppelhaushalt1011/>
- **Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen**, 2008: Überörtliche Prüfung der Stadt Mönchengladbach in den Jahren 2007 bis 2008, Herne 28.11.2008
- **Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen**, 2008: Überörtliche Prüfung der Stadt Krefeld in den Jahren 2007 bis 2008, Präsentation, Herne
- **Herder**, Johann Gottfried von, 1972: Strenge gegen Dich selbst! Zerstreute Blätter, Vierte Sammlung, Erstes Buch, Gotha, S. 28. Virtuelle Ressource mit Transkription, am 05.10.2010: http://de.wikisource.org/wiki/Zerstreute_Bl%C3%A4tter_%28Vierte_Sammlung%29#Erstes_Buch
- **Industrie- und Handelskammer zu Köln**, 2010: Realsteuer-Hebesätze in Nordrhein-Westfalen, http://www.ihk-koeln.de/2796_Realsteuer_Hebesaetze_in_Nordrhein_Westfa.AxCMS, Abruf am 10.10.2010
- **Innenministerium NRW**, 2008: Kommunales Haushaltsrecht, NKF-Kennzahlenset Nordrhein-Westfalen, Runderlass vom 1.10.2008, 34-48.04.05/01-2323/08
- **Innenministerium NRW**, 2009: Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung, 06.03.2009, www.im.nrw.de
- **Krefeld**, Stadt, 2008/2010: Haushaltsplan der Stadt Krefeld, Haushaltsjahre 2010/2011, Krefeld, September 2010 und Eröffnungsbilanz zum 01.01.2008
- **Krefeld**, Stadt, 2010: Entwurf des Haushaltssicherungskonzeptes der Stadt Krefeld zum Haushalt 2010/2011, 09.09.2010, S. 7
- **Mönchengladbach**, Stadt, 2010: Entwurf Haushaltsplan 2010/2011 mit Ergebnis- und Finanzplanung 2009-2014 und Eröffnungsbilanz, Mönchengladbach
- **Münster, Stadt**, 2011: Entwurf Haushaltsplan 2011 und Entwurf der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2008; <http://www.muenster.de/stadt/finanzen/haushalt.html>, am 06.10.2010
- **NRW, Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)** in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NW. S. 666) zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes über die Zusammenlegung der allgemeinen Kommunalwahlen mit den Europawahlen vom 24. Juni 2008
- **NRW**, 2010: Gemeinsame Erklärung von Ministerpräsidentin Hannelore Kraft; Minister für Inneres und Kommunales Ralf Jäger; Finanzminister Norbert Walter-Borjans; Oberbürgermeister Peter Jung, Vorsitzender des Städtetages Nordrhein-Westfalen; Landrat Thomas Kubendorff, Präsident des Landkreistages Nordrhein-Westfalen; Bürgermeister Dr. Eckhard Ruthemeyer, Präsident des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen: „Handlungs- und Zukunftsfähigkeit der Kommunen gemeinsam nachhaltig sichern“, 10.09.2010; Abruf 07.10.2010, <http://www.kommunen-in-nrw.de/presse/presse-mitteilungen/detail/dokument/handlungs-und-zukunftsfahigkeit-der-kommunen-gemeinsam-nach-haltig-sichern.html>
- **NRW**, Innenministerium NRW, 2009: Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung, 06.03.2009
- **NRW**, [it.nrw.de](http://www.it.nrw.de), 2010: Einwohnerzahl und Bevölkerungsdichte in NRW, <http://www.it.nrw.de/statistik/a/daten/eckdaten/r311dichte.html>, am 30.09.2010
- **NRW**, [it.nrw.de](http://www.it.nrw.de), 2010: Kaum Hebesatzänderungen bei den NRW-Kommunen, http://www.it.nrw.de/presse/pressemitteilungen/2009/pres_010_09.html, abgerufen am 10.10.2010
- **Reuters**, 2010: Brüderle plädiert für kräftige Lohnerhöhungen, <http://de.reuters.com/article/domesticNews/idDEBEE6960GS20101007>, am 07.10.2010
- **Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen**, 2010: Beim Krippenausbau Land und Bund in der Pflicht: <http://www.kommunen-in-nrw.de/presse/pressemitteilungen/detail/dokument/beim-krippenausbau-land-und-bund-in-der-pflicht.html>, vom 29.06. 2010, abgerufen am 09.10.2010
- **Statistisches Bundesamt**, 2010: Finanzen und Steuern, Realsteuervergleich – Realsteuern, kommunale Einkommen- und Umsatzsteuerbeteiligungen – 2009, Fachserie 14 Reihe 10.1, Wiesbaden 2010, erschienen am 31.08.2010
- **Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen**: Kommunale Verfassungsbeschwerden gegen finanzielle Folgen des Kinderförderungsgesetzes erfolgreich, Pressemitteilungen vom 12. Oktober 2010, <http://www.vgh.nrw.de/presse/2010/p101012.htm>, Abruf am 13.10.2010.
- **Zielke**, Beate, 2010: Rede von Frau Stadtdirektorin und Stadtkämmerin Beate Zielke zur Einbringung des Entwurfs der Haushaltssatzung 2010/2011 in den Rat der Stadt Krefeld am 09. September 2010