

Haushaltssicherungskonzept (Fortschreibung) der Stadt Kassel 2012 - 2015

(Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 12.12.2011)

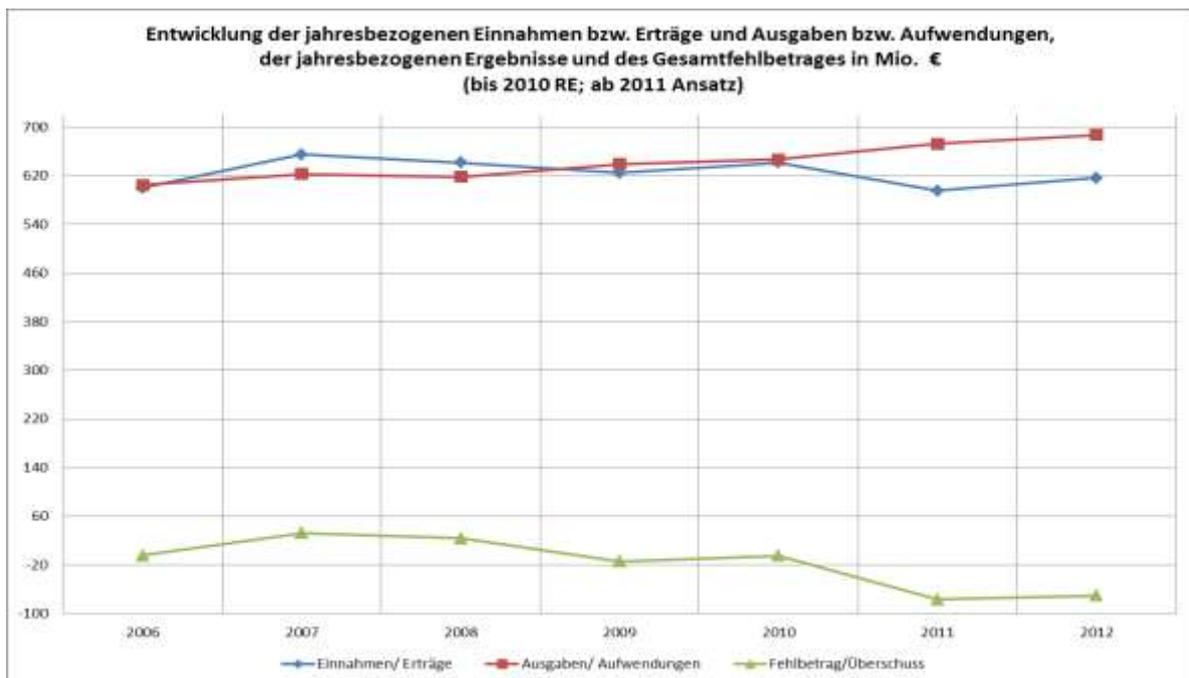
1 Allgemeines

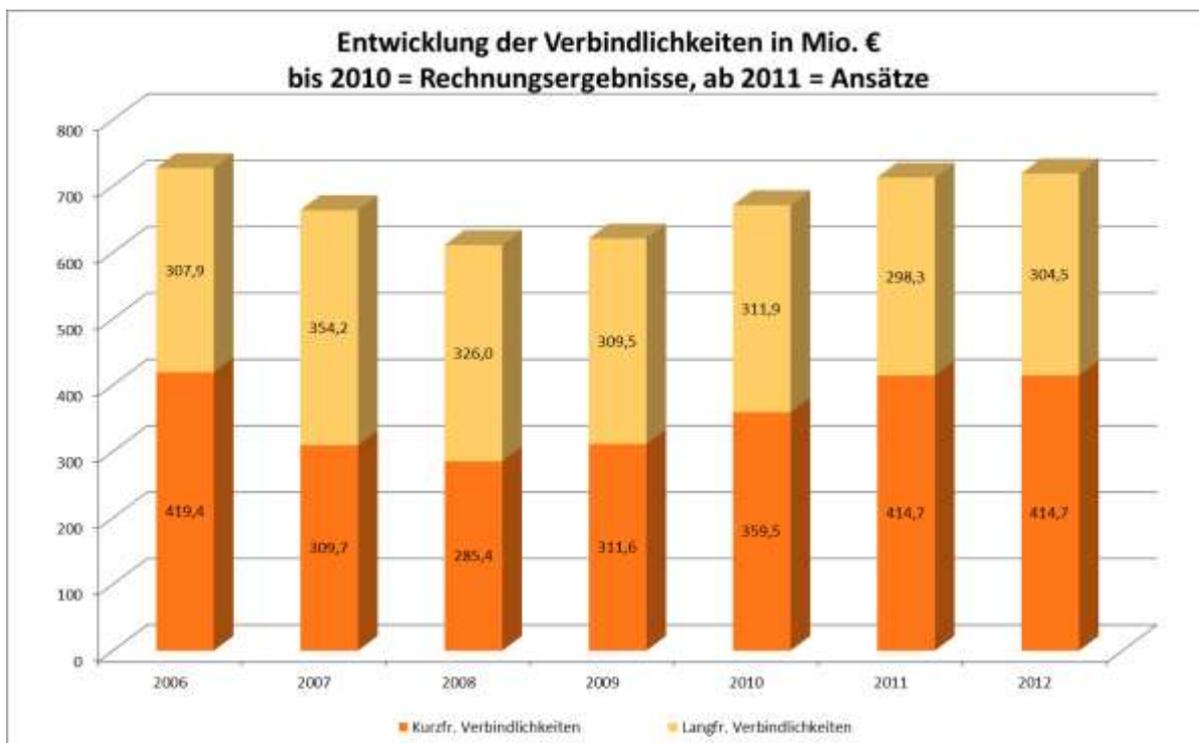
Die Allgemeinen Haushaltsgrundsätze für die Haushaltswirtschaft der Gemeinden enthalten in § 92 Abs. 4 der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) die Vorgabe, dass der Haushalt in jedem Jahr ausgeglichen sein soll. Für den Fall, dass dies nicht möglich ist, ist die Gemeinde seit dem Haushaltsjahr 2006 verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Dieses muss von der Gemeindevertretung beschlossen und mit der Haushaltssatzung der Aufsichtsbehörde vorgelegt werden.

Darüber hinaus verlangt § 24 Abs. 4 der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik (GemHVO-Doppik, vom 20.04.2006), dass das Haushaltssicherungskonzept die Ursachen für den nicht ausgeglichenen Ergebnishaushalt beschreibt. Darüber hinaus müssen verbindliche Festlegungen über das Konsolidierungsziel, die dafür notwendigen Maßnahmen und den angestrebten Zeitraum, in dem der Ausgleich des Ergebnishaushalts erreicht werden soll, getroffen werden.

Nach Umstellung auf die Doppik konnte die Stadt Kassel in den Jahren 2007 und 2008 außerordentlich positive Ergebnisse erzielen. Die Überschüsse wurden zum Abbau der aufgelaufenen Verbindlichkeiten aus Vorjahren verwendet. Das vorläufige Rechnungsergebnis 2009 hingegen schließt derzeit mit einem jahresbezogenen Defizit von rd. 18,4 Mio. € ab. Die drastische Verschlechterung gegenüber dem Vorjahr 2008 ist zum Teil der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise geschuldet. Für 2010 wird die Stadt weitere deutliche Einbußen auf der Ertragsseite hinnehmen müssen. Hier schlagen insbesondere die um über 35 Mio. € geringeren Schlüsselzuweisungen des Landes zu Buche. Diese Entwicklung setzt sich leider auch in Form des 360 Mio. € Vorababzugs in 2011 weiter fort. Während die Schlüsselzuweisungen sich auf dem Niveau von 2010 einpendeln, muss die Stadt weitere Verluste durch den Wegfall des Härteausgleichs „Soziales“ sowie der Anteile aus der Grunderwerbsteuer von zusammen rund 9 Mio. € verkraften.

Die nachstehende Grafik zeigt die Entwicklung des Haushalts seit 2006 im Überblick.





Das zu verabschiedende Haushaltssicherungskonzept beschreibt den Weg, der zu einer anhaltenden Verminderung des Defizits mit dem Endziel eines jahresbezogen ausgeglichenen ordentlichen Ergebnisses führen soll. Langfristig werden der sukzessive Abbau der Verbindlichkeiten und die Sicherung des Eigenkapitals angestrebt.

Nach Einführung der Doppik ist ein direkter Vergleich mit der Vergangenheit (Kameralistik) nur sehr begrenzt möglich. Zusätzlich führen der nunmehr darzustellende Werteverzehr und die zu bildenden Rückstellungen - insbesondere für die Pensionslasten - zu weiteren jährlichen Fehlbeträgen. Diese Rückstellungen und die Abschreibungen sowie die den Abschreibungen gegenüberstehenden Auflösungen der Sonderposten (z. B. Investitionszuschüsse und Anliegerbeiträge) haben keine unmittelbaren liquiditätsmäßigen Auswirkungen auf den Ergebnishaushalt.

2 Historische Entwicklung

Die Haushaltswirtschaft der Stadt Kassel wird seit dem Ende der 70er Jahre von Haushaltsfehlbeträgen geprägt. Obwohl seit dieser Zeit schon die Haushaltsplanungen unter Sparvorgaben erfolgten und in jedem Jahr restriktive Bewirtschaftungsgrundsätze zur Ausführung der Haushaltspläne beschlossen und beachtet wurden, gelang es von 1979 bis zum Jahr 2006 lediglich sieben Mal, einen jahresbezogenen Überschuss zu erwirtschaften.

Die Ursachen für diese Entwicklung sind vielfältig und wurden in den vorangegangenen Haushaltssicherungskonzepten hinreichend erläutert. Auf eine detaillierte Darstellung soll daher an dieser Stelle verzichtet werden.

3 Strukturelle Ursachen der Haushaltskrise

Die Haushaltskrise der Stadt Kassel wird im Wesentlichen durch zwei Komponenten verursacht:

Einer sehr hohen Belastung durch soziale Transferleistungen steht korrespondierend eine sich zwar positiv entwickelnde, aber immer noch unterdurchschnittliche Steuerkraft gegenüber. Auf letztere wird im Folgenden detaillierter eingegangen.

3.1 Unzureichende Steuerkraft

2009 befand sich Deutschland in der tiefsten Rezession seit der Weltwirtschaftskrise im Jahr 1929. Es wurde der höchste Rückgang des Bruttoinlandprodukts in der Geschichte der Bundesrepublik um fünf bis sechs Prozent verzeichnet. Trotz deutlich veränderter Rahmenbedingungen an Geld- und Kapitalmärkten hatte die Stadt Kassel kein Liquiditätsbeschaffungsproblem. Kredite mussten allerdings auch nur zur Finanzierung der Investitionen aufgenommen werden.

Durch das Übergreifen der Finanzkrise auf die Realwirtschaft sanken im 1. Halbjahr 2009 die deutschen Exporte um 23,5 %, so dass u.a. sinkende Steuereinnahmen hingenommen werden mussten. Leistungsversprechungen auf Landes- und Bundesebene und in der Folge auch der Stadt Kassel fehlte die Finanzierungsgrundlage. In 2009 sanken die gesamten Steuereinnahmen aller Gebietskörperschaften um 34,1 Mrd. € auf 527,0 Mrd. €. Für 2010 wurde ein Rückgang auf 510,4 Mrd. € erwartet. Wie bereits unter Ziffer 1 beschrieben, konnte die Stadt Kassel bereits in 2009 unter den gegebenen Bedingungen nicht mehr an den erfolgreichen Schuldenabbau von 2007 um 2008 i. H. v. 116,0 Mio. € anknüpfen.

Nachdem der Anteil an der Einkommensteuer in den Jahren 2000 bis 2006 rückläufig war, wurde seit 2007 eine Trendwende erreicht. Das überdurchschnittliche Ergebnis in 2008 i. H. v 65,6 Mio. € ließ zunächst einen weiteren Anstieg in 2009 erhoffen. Die Realität der Finanzkrise ließ die Einkommensteueranteile in 2009 aber auf ca. 61,0 Mio. € (- 7 %) schrumpfen. In 2010 konnte lediglich ein Ergebnis von 57,2 Mio. € erzielt werden, was einem weiteren Rückgang von 6,3 % gegenüber dem Vorjahr entspricht. Mittelfristig wird sich diese Steuerquelle nicht oder nur sehr langsam erholen. In den Folgejahren werden hier demnach keine nennenswerten Ertragssteigerungen zu erwarten sein.

Nach einem Einbruch in 2009 hat sich die Gewerbesteuer in Kassel überraschend schnell wieder erholt. In 2010 konnte nach dem bisherigen Spitzenergebnis aus 2008 ein neuer Rekordwert von 163,9 Mio. € erreicht werden. Auch für 2011 wird ein Ergebnis auf diesem Niveau erwartet.

Die Umsatzsteueranteile verharren seit ihrer Einführung auf einem stabilen Niveau von ca. 14,0 Mio. €, ohne jedoch die inflationsbedingten Kostensteigerungen auszugleichen. Die Verteilung des Umsatzsteueranteils auf die kommunalen Gebietskörperschaften ist weiterhin vorläufig. Eine Gemeindesteuer mit Hebesatzrecht, die Gewerkekapitalsteuer, wurde durch eine Beteiligung der Gemeindeebene an einer Gemeinschaftssteuer ersetzt. In Kassel konnte der Umsatzsteueranteil zu keinem Zeitpunkt den Ausfall der abgeschafften Gewerkekapitalsteuer ausgleichen.

Für eine detaillierte Betrachtung der Entwicklung der wichtigsten Steuerarten verweisen wir auf die Erläuterungen und Diagramme im Vorbericht des Haushalts 2012.

Trotz positiver Entwicklung der Gewerbesteuer reichen die Steuererträge insgesamt nicht aus, um das Haushaltsdefizit zu decken.

4 Kinder- und Jugendpolitik

4.1 Kinderbetreuung

Durch die **Mindestverordnung** (MVO) vom 17.12.2008 muss der Fachkraftstellenschlüssel in den Kindergarten- und U3-Gruppen von 1,5 auf 1,75 bzw. 2,0 pro Gruppe erhöht werden.

Dies hat die Stadt auch bereits zum 01.08.2009 umgesetzt. Dadurch entstehen jährliche Mehrkosten für die existierenden 275 Betreuungsgruppen in Höhe von 3,0 Mio. € pro Jahr. Durch die neu erlassene „Richtlinie zur Förderung der Umsetzung der Verordnung über Mindestvoraussetzungen in Tageseinrichtungen für Kinder vom 17.12.2008 sowie zur Förderung des beschleunigten und qualitätsvollen Ausbaus von Betreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren“ zahlt das Land mindestens 900 T€ zur Unterstützung der Kommunen, die verbleibenden 2,1 Mio. € pro Jahr muss die Stadt Kassel selbst aufbringen.

Weiterer Bestandteil der MVO ist die Reduzierung der Größe in den altersübergreifenden (aü) Gruppen von derzeit 20 Plätzen auf max. 15 Plätze ab dem Jahr 2012. In Kassel gibt es derzeit 75 aü-Gruppen, d.h. es können max. bis zu 375 Plätze (bzw. 15 Gruppen) für Kindergartenkinder wegfallen, die neu geschaffen werden müssen. Der dadurch entstehende zusätzliche Kostenaufwand von rund 1 Mio. € (reine Personalkosten) jährlich muss von der Stadt Kassel getragen werden. Wie hoch die investive Belastung aussehen wird, kann noch nicht beziffert werden.

Im Bereich der **Horte** müssen ebenfalls durch die Begrenzung auf 20 Plätze pro Gruppe mindestens 12 neue Gruppen zusätzlich eingerichtet werden. Der jährliche Mehraufwand für den Ausgleich der fehlenden Plätze liegt bei ca. 625.000,00 € (Personalaufwand).

Beim erforderlichen **U3-Ausbau** wird die Stadt Kassel noch rd. 56 U3-Gruppen á 12 Plätze (670 Plätze) benötigen. Die laufenden ungedeckten Kosten von rund 7.600 € pro Platz und Jahr (jährlich rd. 5 Mio. €) müssen von der Stadt getragen werden. Investitionskosten werden mit rund 10,8 Mio. € erwartet, die ebenfalls von der Stadt Kassel aufgebracht werden müssen.

4.2 Hilfen zur Erziehung

a) Fallzahlentwicklung

Die bereits in 2010 einsetzende Entspannung bei der Entwicklung der Aufwendungen hat sich auch in 2011 fortgesetzt. Die Fallzahlen der ambulanten Hilfen haben sich vom Spitzenwert 852 im Juni 2009 auf 637 im August 2011 zurückgebildet. Dies entspricht einem Minus von 25,2 %.

Fallzahlrückgänge sind, wenn auch nicht im gleichen Umfang, auch bei den stationären Hilfen festzustellen. Dort lag der Spitzenwert von 641 Fällen ebenfalls im Juni 2009. Im August 2011 waren noch 563 Kinder/Jugendliche stationär untergebracht. Dies entspricht einem Minus von 12,2 %.

b) Finanzielle Entwicklung 2011

Die positive Entwicklung bei den Fallzahlen lässt sich auch unmittelbar an der monetären Entwicklung der Jahre 2009 zu 2010 nachvollziehen. So haben sich z. B. die ambulanten Aufwendungen um 1,0 Mio. €, die stationären Aufwendungen sogar um 1,7 Mio. € zurückgebildet.

Da sich die positive Fallzahlentwicklung auch bis zum August 2011 fortgesetzt hat, werden die etatisierten Haushaltsmittel nicht ausgeschöpft. Bei veranschlagten Ge-

samtaufwendungen von 37,9 Mio. € wird für das laufende Jahr mit Einsparungen in der Größenordnung von 1,5 bis 2,0 Mio. € gerechnet.

Diese Entwicklung konnte aufgrund der konsequenten Weiterverfolgung und Umsetzung der in der Organisationsuntersuchung des Jugendamtes in 2003 formulierten Zielvorgaben erreicht werden.

Die eingeführten Steuerungsmaßnahmen, verbunden mit einer intensiveren Mitarbeiterschulung, führen zu einem passgenaueren, flexibleren Einsatz der vorhandenen Hilfen. Zu erwähnen ist auch der Ausbau neuer, niederschwelliger Hilfeangebote (z. B. Opstapje) in sozialen Brennpunkten, die eine teure, stationäre Unterbringung möglichst vermeiden soll.

Nach wie vor ist es Ziel der Verwaltung, durch Verfeinerung der Steuerungsmöglichkeiten die Fallzahl- und Kostenentwicklung zu stabilisieren und damit kalkulierbarer zu gestalten.

Die in 2010/11 stattgefundenene 148. Vergleichende Prüfung „Erziehungshilfen“ durch den Hessischen Landesrechnungshof hat hierzu weitere Anregungen gegeben, die analysiert werden müssen und in die praktische Arbeit bereits eingeflossen sind oder noch einfließen werden.

So wurde für Kassel eine relativ hohe Hilfedichte diagnostiziert, die der bisherigen Strategie „ambulant geht vor stationär“ geschuldet ist. Auch hier wurde inzwischen gegengesteuert. Die rückläufigen Fallzahlen bei den ambulanten, teilstationären Hilfen belegen dies.

Eine weitere Erkenntnis des Hessischen Landesrechnungshofes ist, dass durch eine noch passgenauere Hilfeeinleitung, etwa den vorzeitigen Hilfeabbrüchen, gegengesteuert werden kann. Flankierend hierzu wird dem durch eine Ansatzserhöhung der Fortbildungskosten Rechnung getragen.

Gleichwohl ist die finanzielle Entwicklung für die Zukunft durch viele Unabwägbarkeiten gekennzeichnet. Noch im Laufe des Jahres 2011 ist mit einer Novellierung des SGB VIII zu rechnen. Am 16.03.2011 hat das Bundeskabinett das neue Bundeskinderschutzgesetz beschlossen.

Eckpfeiler dieses Gesetzes sind:

- Verbindliche Standards in der Kinder- und Jugendhilfe
- Ausschluss einschlägig Vorbestrafter (Delikte des Sexualstrafrechts) von Tätigkeiten in der Kinder- und Jugendhilfe
- zwingend vorgeschriebene Hausbesuche im Zusammenhang mit Gefährdungsmeldungen
- frühe Hilfen und verlässliche Netzwerke für werdende/junge Eltern
- Einführung von leicht zugänglichen und flächendeckenden Hilfsangeboten für Familien
- Stärkung des Einsatzes von Familienhebammen

Das Gesetz soll zum 01. Januar 2012 in Kraft treten.

Nicht absehbar ist, welche neuen Hilfeformen sich zusätzlich entwickeln werden und welche Auswirkungen diese auf den Etat der Erziehungshilfe haben werden.

Klar ist jedoch allen Fachleuten: "Qualifizierten Kinderschutz kann es nicht zum Nulltarif geben". Deshalb muss ein neues Kinderschutzgesetz, wenn es denn über programmatische Aussagen hinausgehen will, zwangsläufig zu Mehrkosten führen."
(Prof. Dr. Dr. h. c. R. Wiesner – Forum Jugendhilfe).

c) Erträge

Erträge ergeben sich überwiegend bei stationären Leistungen in Form von Kostenbeiträgen, Kindergeldbeiträgen/-abzweigungen und anderen Erstattungen von Sozialleistungsträgern, Gemeinden und Gemeindeverbänden.

Trotz rückläufiger Aufwendungen konnten in den letzten Jahren durch noch intensivere und zeitnähere Prüfung der Vorgänge die Erträge kontinuierlich gesteigert werden.

Für 2011 wird mit Erträgen in einer Größenordnung von 3,3 Mio. € gerechnet (2009 = 2,8 Mio. €).

5 Sozialhilfe und Arbeitslosengeld II

Zu den von der Stadt Kassel gewährten Leistungen der sozialen Sicherung gehören in erster Linie die Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch - 12. Buch (SGB XII) – Sozialhilfe, d.h. Hilfe zum Lebensunterhalt, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Eingliederungshilfe und ambulante bzw. stationäre Hilfe zur Pflege und Krankenhilfe.

Die Sozialhilfeleistungen sind im Wesentlichen geprägt durch die demografische Entwicklung.

Die Gründe hierfür liegen vor allem in:

- den durch Arbeitslosigkeit verursachten unterbrochenen Erwerbsbiografien,
- den erhöhten Abschlägen bei frühzeitigem Rentenbeginn und
- den höheren Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen inkl. Zusatzbeitrag

Diese Aspekte verursachen eine Steigerung der Empfängerzahlen insbesondere im Bereich der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Bei dieser Leistung nach dem SGB XII ist in dem Zeitraum von 2006 zu Mai 2011 ein Anstieg von rd. 20,3% auf 3.986 Personen zu verzeichnen. Dieser Trend wird sich in den Folgejahren weiter fortsetzen. Trotz steigender Fallzahlen wird es vorbehaltlich der gesetzlichen Umsetzung durch die geplante stufenweise Anhebung der Bundesbeteiligung ab 2012 zu einer Entlastung des städtischen Haushaltes kommen.

Die Zahl der Personen mit einem Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt steigt in den letzten Jahren kontinuierlich an. Allein von 2008 bis Mai 2011 ist ein Anstieg von rd. 26 % festzustellen. Hauptursache ist die Gewährung von Renten auf Zeit wegen eingeschränkter Erwerbsfähigkeit. Hier findet zum Teil ein Verdrängungsprozess aus dem Leistungsanspruch SGB II in den Leistungsanspruch SGB XII statt.

Im 7. Kapitel SGB XII -Hilfe zur Pflege- verläuft die Kurve der Leistungsberechtigten sehr moderat nach oben. Die Aufwendungen in diesem Bereich steigen dabei viel deutlicher. Hintergrund hierfür ist, dass immer mehr Menschen aufgrund ihres hohen Lebensalters in kostenintensivere Pflegestufen wechseln. Gleichzeitig hat ein interkommunaler Vergleich mittelgroßer Großstädte gezeigt, dass neben Kassel nur

Darmstadt in 2010 viele Fälle mit einem mtl. Pflegebedarf > 5.000 € im Leistungsbezug haben (4,6 % der Leistungsberechtigten verursachen 37,8 % der Aufwendungen). Besondere Gründe für diese Entwicklung sind nicht erkennbar.

Im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind die Zahlen nach einem leichten Rückgang im Jahr 2010 derzeit relativ stabil. Im Mai 2011 erhielten 12.498 Bedarfsgemeinschaften Leistungen nach dem SGB II, bis Jahresende 2011 werden keine größeren Veränderungen erwartet. Gleichzeitig ist die Zahl der leistungsberechtigten Personen im SGB II rückläufig. Hier wird deutlich, dass Bedarfsgemeinschaften mit mehreren Personen aus dem Leistungsbezug ausscheiden und durch Bedarfsgemeinschaften mit 1-2 Personen „ersetzt“ werden. Im Vergleich sind solche kleineren Bedarfsgemeinschaften allerdings teurer, so dass sich diese Entwicklung negativ auf das Ausgabevolumen auswirken kann.

Durch die Fallzahlentwicklung und trotz der erfolgten Anpassung der anerkannten Unterkunft-, Heiz- und Nebenkosten werden die Aufwendungen (ohne Personalkosten) auf ca. 52,7 Mio. € sinken. Bei der Kalkulation der Erträge wirkt sich die Erhöhung der Bundesbeteiligung von 23 % auf 24,5% positiv aus.

Bedingt durch die politischen und gesellschaftlichen Diskussionen bzw. Entscheidungen im Rahmen

- der Änderungen im SGB II (u. a. Regelsatzberechnung, Einstellung der Zahlung von Rentenversicherungsbeiträgen, Neuorganisation der ARGEN bzw. Optionskommunen ab 2011, Senkung des Eingliederungstitels) mit einer weiterhin strukturellen Arbeitslosigkeit und des hohen Anteils von gering qualifizierten, erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit zum Teil erheblichen Vermittlungshemmnissen
- der Gesundheitsreform (Wettbewerbsstärkungsgesetz-Krankenversicherung),
- der Reform der Pflegeversicherung (Pflege-Weiterentwicklungsgesetz)¹ und
- einer im Hinblick auf den demografischen Wandel festzustellenden Steigerung der Fallzahlen im Bereich der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, der Eingliederungshilfe und insbesondere der Hilfe zur Pflege,

kann weiterhin für die Leistungen nach dem SGB XII und dem SGB II nur eine vorläufige Prognose über die finanziellen Auswirkungen abgegeben werden.

Insbesondere bei der Umsetzung des SGB II (Kommunaler Anteil: Kosten der Unterkunft/Heizung, einmalige Leistungen und sozial-integrative Maßnahmen) ist trotz der erfolgreichen Arbeit und hohen Vermittlungsquote in Arbeit durch das Jobcenter nicht mit einer signifikanten Senkung der Fallzahlen in 2012 zu rechnen.

Mit den Zielvereinbarungen und einer weiterhin intensiven Aktivierung und Integration in den Arbeitsmarkt strebt das Jobcenter allerdings die Verminderung der Transferleistungen an.

Insgesamt betrachtet kann der Zuschussbedarf der Haushalte Sozialamt und Jobcenter Stadt Kassel in 2012 ff. nur durch die Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Ausgaben für Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung im Vergleich zu den Vorjahren relativ stabil gehalten werden.

Gesetzliche Veränderungen, insbesondere im Bereich SGB XII/SGB II belasten in der Regel die kommunalen Haushalte. Einflussmöglichkeiten bestehen oft nicht.

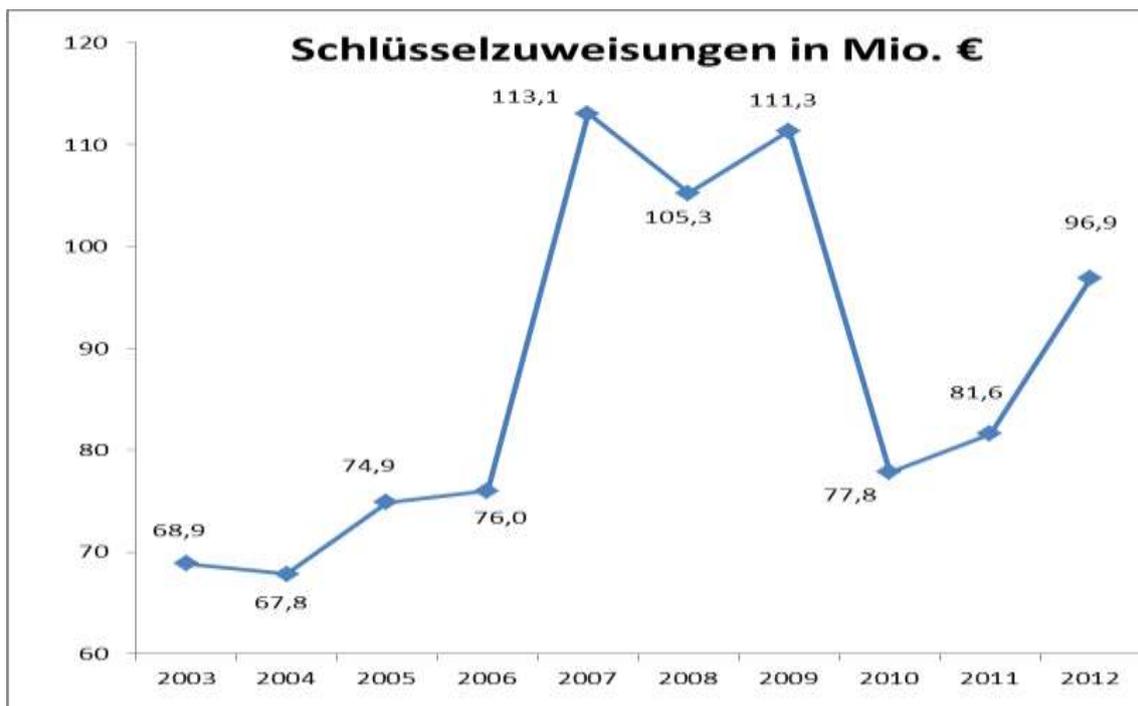
¹ Die Auswirkungen der Pflegeversicherungsreform sind noch nicht bezifferbar, weil hier noch verlässliche Grundlagen bzw. Entscheidungen der Pflegekassen fehlen. Die Pflegestützpunkte haben erst vor wenigen Monaten ihre Arbeit aufgenommen.

Die Stadt Kassel hat im Rahmen der Bewältigung des Demografischen Wandels umfangreiche Maßnahmen im bürgerschaftlichen Diskurs entwickelt, um primär die Wirtschaft zu stärken und die Schaffung von qualifizierten Arbeitsplätzen zu fördern. Nur durch Anstrengungen aller Beteiligten und die Bündelung der Ressourcen kann es gelingen, die strukturellen Probleme durch die Arbeitslosigkeit und ihre Folgen und damit die sozialen Lebensbedingungen in Kassel zu bewältigen.

6 Kommunalen Finanzausgleich (KFA)

Über den kommunalen Finanzausgleich werden die relative Steuerkraft und die damit korrespondierenden hohen Belastungen bei Jugend- und Sozialhilfe nicht in einem hinreichenden Umfang ausgeglichen. Seit Jahren ist der Anteil der kreisfreien Städte im KFA festgeschrieben, obwohl der gesellschaftliche Wandel regelmäßig zu einer immer stärkeren Konzentration der Jugend- und Sozialhilfelasten in Großstädten führt. Die gegenwärtige Struktur des KFA führt dazu, dass eine Veränderung in der Steuerkraft der Stadt Frankfurt sich besonders bei den Städten Offenbach und Kassel niederschlägt. Das in den Jahren 2010 und 2011 rückläufige Volumen des KFA als Folge der bundesweiten Steuerschwäche und des systemwidrigen Eingriffs des Landes belastet in der gegenwärtigen Gestaltung des KFA die wirtschaftsschwachen Städte und Gemeinden überproportional.

Die Entwicklung der Schlüsselzuweisungen wird in der folgenden Grafik dargestellt (bis 2010 Rechnungsergebnisse; ab 2011 Ansätze):



Allein der dramatische Rückgang der Zuweisungen in 2010 und 2011 war mit annähernd 50 % für den Anstieg des Jahresdefizites verantwortlich und durch eigenständige Konsolidierungsleistungen der Stadt keinesfalls auszugleichen.

7 Die Vorhaben zur Sicherung des Haushalts

Der weiterhin auszuweisende Fehlbedarf macht weitere Konsolidierungsanstrengungen erforderlich, die ihren Niederschlag in einem Haushaltssicherungskonzept finden müssen. Nach den Auflagen der Kommunalaufsicht hat sich das Konzept an der Höhe des ausgewiesenen Defizits zu orientieren und soll sich auf Maßnahmen beschränken, die von der Stadt eigenständig beeinflussbar sind.

Neben den Einzelmaßnahmen beinhaltet die Konsolidierungsstrategie drei grundlegende Elemente:

- Die Steuerkraft muss weiter gestärkt werden. Zur Erhöhung der Einkommensteuer muss die Bevölkerungsstruktur zu Gunsten eines höheren Anteils an steuerzahlenden und nicht transferabhängigen Bürgern beeinflusst werden. Das Angebot an bebaubaren Flächen ist dabei ein zentrales strategisches Instrument. Zur Stabilisierung der Gewerbesteuer müssen die notwendigen attraktiven Flächen wie das „Lange Feld“ mobilisiert werden.
- Durch neue Arbeitsplätze und eine intensive Integrationspolitik muss der Anteil der Bürger, die auf Transferleistungen angewiesen sind, verringert werden.
- Die Effizienz der kommunalen Leistungserstellung ist weiterhin kontinuierlich zu erhöhen. Vorhandene Rationalisierungspotenziale sind auszuschöpfen. Synergiepotenziale der Stadt und ihrer Unternehmen, aber auch mit dem Landkreis und den Umlandgemeinden, sind zu nutzen.

Schon aufgrund der aufgelaufenen städtischen Altdefizite muss die Stadt Kassel eine Haushaltskonsolidierung betreiben. Aus dieser Feststellung geht hervor, dass die Stadt vor einer äußerst schwierigen Aufgabe steht, diese Tatsache sie jedoch nicht von weiteren Konsolidierungsmaßnahmen abhalten darf. Die im Rahmen der 91. Überörtlichen Prüfung „Konsolidierung der Großstädte“ durchgeführte Untersuchung belegte, dass die Stadt Kassel - zusammen mit der Stadt Offenbach - in nahezu allen Aufgabenfeldern die höchste Leistungseffizienz erreicht hat.

Die Stadt Kassel hat in den Jahren 2007 und 2008 gezeigt, dass sie die oben beschriebene Strategie erfolgreich umsetzen, hohe Überschüsse erwirtschaften und die Verschuldung aus eigener Kraft erheblich zurückführen kann (2007 und 2008 insgesamt 115,8 Mio. €).

Mit dem für 2012 vom Land bisher zugesagten Anstieg der Schlüsselzuweisungen und den anhaltend hohen Gewerbesteuererträgen wurden die Weichen in Richtung Haushaltsausgleich gestellt. Gegenüber dem Vorjahr sinkt das erwartete Defizit von 76,8 Mio. € um 28,3 Mio. € auf nunmehr 48,5 Mio. € (Stand nach VL1 2012).

Damit sind wir auf einem guten Weg, haben das Ziel allerdings noch lange nicht erreicht.

Hierzu bedarf es noch größter gemeinsamer Anstrengungen.

Ziel der Konsolidierungsbemühungen muss daher weiterhin sein, die Entwicklung der stetig steigenden Aufwendungen umzukehren, so dass sich Erträge und Aufwendungen wieder annähern.

Das fortzuschreibende Haushaltssicherungskonzept sieht im Einzelnen die nachfolgend aufgeführten Maßnahmen vor und bildet gleichzeitig den Stand der bisherigen Umsetzung ab.

Erläuterung einzelner Punkte:

Zu 2)

Stellenabbau - Wegfall von insgesamt 90 Stellen bis 2009 im Rahmen aufgabenkritischer Betrachtungen - Modell Minus Neunzig (MMN)

Im Zuge der Beratungen zum Haushalt 2006 wurde in der Dezernentenklausur dem Vorschlag des Personal- und Organisationamtes gefolgt, in den kommenden Jahren eine methodenorientierte aufgabenkritische Prüfung aller Planstellen der Stadtverwaltung durchzuführen, die strukturiert die Kernkompetenz der Verwaltung und die Effizienz der einzelnen Arbeitsplätze in die Betrachtung einbezieht. Damit sollen zusätzliche Einsparpotenziale erschlossen werden. Die methodenorientierte aufgabenkritische Prüfung wird dabei mit Elementen des ablaufoptimierenden e-government-Konzepts kombiniert. Hierbei wird zusätzlich - möglichst flächendeckend - hinterfragt, inwieweit die Arbeitsprozesse und Produkte der Verwaltung auf elektronischem Wege optimiert werden können und insbesondere den Bürgerinnen und Bürgern der Zugang zur Verwaltung und ihren Dienstleistungen auf elektronischem Weg eröffnet werden kann. Insgesamt wird davon ausgegangen, dass bis zum Ende des Jahres 2010 insgesamt 90 Vollzeitstellen eingespart werden können, ohne dass der damit verbundene Wegfall von Aufgaben das Dienstleistungsangebot der Stadt Kassel gravierend reduziert.

Nach Abschluss der aufgabenkritischen Betrachtungen konnten Stellen und weitere Effizienzgewinne im Umfang von insgesamt 78,06 Vollzeitäquivalenten identifiziert werden. In der tabellarischen Übersicht ist der jeweilige Umsetzungsstand dargestellt und mit einem Durchschnittsbetrag von 45.000 € pro Vollzeitstelle bewertet.

Zu 3)

Überprüfung der Wirtschaftlichkeit bei Altersteilzeitmaßnahmen (ATZ)

Altersteilzeitmaßnahmen bringen generell Verschiebungen in den jährlichen Personalkosten mit sich, die wegen der Betrachtung der einzelnen Haushalte nach Haushaltsjahren in der Handhabung schwierig sind. Laufende Altersteilzeitmaßnahmen im Blockmodell (die Regel) bedeuten, dass während der aktiven Arbeitsphase Personalkosten eingespart werden. Während der Ruhephase kann es dann aber zu starken Erhöhungen kommen, weil einerseits für die ATZ - Kräfte in der Ruhephase weiter gezahlt werden muss und gleichzeitig ggf. deren Nachfolger/ -innen entlohnt werden müssen. Es gilt, diese Phase der „doppelten“ Zahlung durch Steuerung des Nachbesetzungszeitpunktes so genau wie möglich zu treffen und so kurz wie möglich zu halten, damit auf die Laufzeit des Altersteilzeitfalles gesehen kein wirtschaftlicher Nachteil für die Stadt eintritt.

Im Zuge der Haushaltsverhandlungen 2006 ist vereinbart worden, die Bedingungen für die Inanspruchnahme der Altersteilzeit vom 01.01.2006 zu verändern. Danach gelten folgende Festlegungen:

An der Dauer der Altersteilzeit (Arbeits- u. Freizeitphase) orientiert sich der Zeitraum, für den die Stelle frei bleiben muss.

Dauer der Altersteilzeit	Freibleiben wegen Bewirtschaftungsgrundsätzen	Zusätzliche Altersteilzeitsperre	Insgesamt
1 Jahr	6 Monate	2 Monate	8 Monate
2 Jahre	6 Monate	3,5 Monate	9,5 Monate
3 Jahre	6 Monate	5,5 Monate	11,5 Monate
4 Jahre	6 Monate	7 Monate	13 Monate
5 Jahre	6 Monate	9 Monate	15 Monate
6 Jahre und mehr	6 Monate	9 Monate	15 Monate

Die Fachämter sind für die Umsetzung verantwortlich; sie können nach Absprache mit dem Personal- u. Organisationsamt auch vergleichbare Stellen anbieten.

Darüber hinaus wird das Personal- und Organisationsamt, in Abstimmung mit den Dezernaten, die Bereiche benennen, für die die Wiederbesetzung einer Stelle unbedingt notwendig ist. In diesen Bereichen ist ATZ nur im Rahmen der gesetzlichen Altersteilzeit möglich oder wenn das Amt zur Kompensation eine andere Stelle freihält.

Zu 4)

Verschärfung des kriteriengeleiteten Stellenbesetzungsverfahrens (KBV)

Als Konsolidierungsbeitrag der gesamten Verwaltung wurde in 2002 eine Verschärfung des kriteriengeleiteten Stellenbesetzungsverfahrens (KBV) insoweit vorgenommen, als für externe Besetzungen im Grundsatz 6 Monate Sperrfrist verhängt wurden. Die Sperrfrist wurde nunmehr auf 9 Monate verlängert.

Zu 5)

Reduzierung des Eintrages im Öffentlichen Telefonbuch

Die Einrichtung des Servicecenters als erste Anlaufstelle für Telefonanrufe hat zur Folge, dass eine breite ämterbezogene Darstellung der Stadtverwaltung im Öffentlichen Telefonbuch nicht mehr notwendig ist. Die Kosten für den Eintrag reduzieren sich damit dauerhaft von ca. 30.000 € auf 15.000 €.

Zu 6)

Artothek – Einführung einer kostendeckenden Entleihgebühr

Die Artothek ist seit März 2007 in die Stadtbibliothek integriert. In 2009 wurden Einnahmen in Höhe von 2.380 € erzielt. Für das Jahr 2010 konnte eine weitere Steigerung auf über 3.000 € erzielt werden.

Zu 7)

Fusion der Volkshochschulen der Stadt und des Landkreises Kassel

Die Fusion hat zu keinen erkennbaren Synergieeffekten geführt. Eine Entlastung des städtischen Haushalts ist ebenfalls nicht eingetreten. Daher wird diese Maßnahme nicht länger als Konsolidierungsziel aufgeführt.

Zu 8)

Staatstheater

Die Maßnahme ist im kommunalen Finanzausgleich umgesetzt. Die Forderung nach einer Beteiligung der Region an den Kosten wird als berechtigt und notwendig aufrechterhalten. Da sie aber in den vergangenen 30 Jahren nicht durchgesetzt werden konnte, wird auf die Veranschlagung eines Betrages im Haushalt verzichtet.

Zu 9)

Stadtbibliothek

- **Optimierung der Abläufe**
Die Optimierung der Abläufe ist realisiert. Die dauerhafte Einsparung pro Jahr beläuft sich auf 4.000 €.
- **Schließung von Zweigstellen**
Bisher hat nur eine Verlagerung stattgefunden; eine entsprechende Konzeption ist in Arbeit, Ergebnisse liegen noch nicht vor.

Zu 11)

Musikschule

Die Musikschule wird bereits seit 2001 nicht mehr als städtische Einrichtung, sondern als Verein geführt. Durch die Umwandlung haben sich Personalkosteneinsparungen auf städtischer Seite ergeben, die sich unter der Berücksichtigung der fiktiven Tarifsteigerungen von 2001 bis jetzt auf ca. 480.000 € summiert haben.

Zu 12)

Kasseler Sparkasse - Gewinnabführung

Die Kasseler Sparkasse kann nach den Regelungen in § 16 Abs. 4 des Hessischen Sparkassengesetzes bis zu 25% des Jahresüberschusses an die Träger abführen, wenn die Sicherheitsrücklage mindestens 4% der Bilanzsumme beträgt.

Mit dem Vorstand der Kasseler Sparkasse wurde abgestimmt, dass ab dem Jahr 2006 grundsätzlich Beträge an die Träger ausgeschüttet werden. Für die Jahre ab 2011 wird mit Gewinnausschüttungen von rd. 2,7 Mio. € gerechnet.

Zu 13)

Konsolidierungsvertrag Kasseler Verkehrs- und Versorgungs-GmbH (KVV) – Reduzierung des städtischen Zuschusses

Zwischen der Stadt Kassel und der KVV wurde 1994 erstmals ein Konsolidierungsvertrag, der die Finanzbeziehungen zwischen der Stadt Kassel und ihren Gesellschaften in der Unternehmungsgruppe KVV regelt, geschlossen.

Eine der Zielsetzungen dieses bereits mehrfach neu verhandelten Vertrages ist die Realisierung einer nachhaltigen Reduzierung der Belastung des städtischen Haushalts. Im Rahmen der bisher erfolgten Fortschreibungen des Vertrages konnte diese Zielvorgabe jeweils erfolgreich umgesetzt werden.

In 2008 wurde mit der KVV ein neuer Konsolidierungsvertrag abgeschlossen. Hierdurch ergibt sich für die Stadt Kassel eine Reduzierung des Zuschusses an die KVV um rd. 10 Mio. € jährlich. In 2009 wurden mit einem weiteren Nachtrag die Zahlungsbeziehungen ab 2010 geregelt. Auf der Basis der gleichzeitig abzuschließenden Vereinbarung über die Direktvergabe für die Straßenbahn- und Busverkehre (Betreuung der KVG) konnte eine zusätzliche Kürzung des Substanzerhaltungsbeitrages bei der KVG in 2010 um 600.000 € und in 2011 um 200.000 € erreicht werden. Grundsätzlich soll während der Laufzeit bis Ende 2014 die KVV nicht mit zusätzlichem Eigenkapital ausgestattet werden.

Zu 14)

Zuschussreduzierungen an wirtschaftlichen Beteiligungen

Für die Stadt Kassel besteht bei der Wirtschaftsförderungsgesellschaft die vertragliche Verpflichtung zur Verlustabdeckung. Für die documenta sowie für Kassel Marketing sind die entsprechenden Zuwendungen zur Erfüllung der satzungsgemäßen Aufgaben über den Wirtschaftsplan zur Verfügung zu stellen.

Aufgrund der Auflagen der Kommunalaufsicht zum Haushalt sind auch die Zuschüsse und Verlustabdeckungen an die Eigengesellschaften pauschal um 10% zu kürzen.

Gleichwohl erscheint es problematisch, aufgrund laufender Strukturveränderungen und neuer Aufgabenübertragungen, diese Vorgaben umzusetzen.

Zu 15)

Gewinnausschüttungen aufgrund wirtschaftlicher Beteiligungen

Aufgrund der 10%igen Beteiligung der Stadt Kassel an der **Klinikum Kassel GmbH** erfolgte nach Abschluss des Geschäftsjahres 2010 eine Gewinnausschüttung in Höhe von 395 T€ an die Stadt Kassel. Für das Jahr 2011 wurde im Haushaltsplan der Stadt ein Ertrag in Höhe von 150 T€ geplant, so dass Mehreinnahmen in Höhe von 245 T€ realisiert werden konnten. Für das Jahr 2012 wird jedoch eine deutlich geringere Gewinnausschüttung erwartet. Es wurde daher ein Betrag i. H. v. 100 T€ geplant.

Die **Parkhausgesellschaft** konnte das Jahr 2010 erneut mit einem positiven Jahresergebnis abschließen. Eine Ausschüttung an die Gesellschafter ist in Höhe von 80 T€ (brutto) vorgesehen, ein Ansatz war nicht geplant.

Zu 16)

Verzinsung des Eigenkapitals der Eigenbetriebe

Nach § 10 Absatz 2 EigBGes wurden die Eigenbetriebe "Die Stadtreiniger Kassel" und "Kasseler Entwässerungsbetrieb" von der Stadt bei der Gründung mit einem angemessenen Stammkapital ausgestattet.

§ 11 Absatz 5 EigBGes schreibt vor, dass der Jahresgewinn des Eigenbetriebes in der Regel so hoch bemessen sein soll, dass neben angemessenen Rücklagen mindestens eine marktübliche Verzinsung des Eigenkapitals erwirtschaftet wird.

Nach § 10 Absatz 2 KAG zählen zu den Kosten einer Einrichtung auch eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals. Als angemessen kann sowohl der er-

zielbare Anlagezinssatz oder der durchschnittliche Fremdkapitalzins angesehen werden.

Das Eigenkapital der Eigenbetriebe ist mit jährlich 6,00 % zu verzinsen. Für den Haushalt ergibt sich ein Mehrertrag von 810.678 €. Diese Regelung wird auch in den Folgejahren umgesetzt.

Zu 17)

Ausweisung von Bauland für privaten Wohnungsbau

Siehe hierzu die Anmerkungen in der Tabelle im Anhang.

Zu 18-21)

Sozialamt

Siehe hierzu die Anmerkungen in der Tabelle im Anhang.

Zu 22)

Kündigung eines Mietvertrages

Kündigung des Mietvertrages für eine „Aids-Wohnung“; aufgrund des offenen Wohnungsmarktes besteht kein Bedarf zur Vorhaltung.

Zu 23)

Betreuungskosten Spätaussiedler

Anpassung der Betreuungsverträge an den tatsächlichen Bedarf / Mindestbelegungszahlen (Staffelung).

Zu 24)

Eingliederungshilfe, Behindertenfahrdienst

Eine Änderung der Leistungsgewährung findet statt.

Zu 25)

Zusammenlegung der Kfz-Zulassungsstellen

Die Zusammenlegung der Kfz-Zulassungsstellen wurde bereits in 2007 erfolgreich umgesetzt. Hieraus ergeben sich jährliche Einsparungen, die im Detail aus der Tabelle im Anhang entnommen werden können.

Zu 26)

Einrichtung einer gemeinsamen Ausländerbehörde Stadt und Landkreis Kassel

Siehe hierzu Anmerkungen in der Tabelle im Anhang.

Zu 27)

Sportstätten

Das Auestadion ist als Betrieb gewerblicher Art vorsteuerabzugsberechtigt. Durch eine geänderte umsatzsteuerliche Behandlung der Sportnutzungsflächen ergeben sich zusätzliche steuerliche Vorteile für die Stadt. Je nach Unterhaltungsaufwand und Investitionen ergeben sich jährliche vom Finanzamt anerkannte Erstattungsbeträge.

Zu 28)

Kostendeckende Gastschulbeiträge

Das Hessische Schulgesetz sieht vor, dass Schulträger für auswärtige Schülerinnen und Schüler Gastschulbeiträge von den Schulträgern verlangen können, in deren Gebiet die Schülerinnen und Schüler ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt haben.

Mit dem Landkreis Kassel wurde eine öffentlich rechtliche Vereinbarung über die Zahlung von **doppelten** Gastschulbeiträgen im Gymnasialbereich abgeschlossen. Hierdurch entstehen der Stadt Kassel im Vergleich zur Zahlung vom gesetzlich vorgesehenen **einfachen** Gastschulbeitragssatz jährliche Mehreinnahmen.

Zu 29)

Gesundheitsamt

Siehe hierzu Anmerkungen in der Tabelle im Anhang.

Zu 30)

Gebäudemanagement

- **Synergien durch Einführung der zentralen Gebäudewirtschaft**
Mit Einrichtung der Gebäudewirtschaft 2005 wurden wesentliche Aufgabenbereiche des Gebäudemanagements bei -65- zentralisiert. Seitdem wurden Aufgaben und Prozessabläufe überwiegend im Vertrags- und Mietmanagement, bei Hausmeisterdienstleistungen und organisatorisch in der Abteilung Haustechnik und Energiemanagement reorganisiert, transparent und rechtssicher gemacht. Es kamen neue Aufgaben wie die Überlassung von Schulräumen an Dritte, Aufgaben nach der neuen Trinkwasserverordnung und Wartungs- sowie Protokollierungsverpflichtungen hinzu, die die Bereiche Vertragswesen, Gebäudetechnik und Hausmeister zusätzlich personell belasten. Mit organisatorischen Maßnahmen wurden diese Mehrbelastungen ausgeglichen. Der geldwerte Vorteil ist schwer messbar. Wesentliche, managementbedingte Konsolidierungsbeiträge der vergangenen Jahre sind realisiert. Optimierungen finden jetzt im Detail statt, neutralisieren zum Teil Preis- und Personalentwicklungen, erreichen jedoch nicht die Größenordnung der Vergangenheit.
- **Vollständige Vergabe der Gebäudereinigung**
Die Gebäudereinigung ist seit 1999 auf Basis des von der Gebäudewirtschaft entwickelten Optimierungskonzepts strukturell reorganisiert.

Die wesentlichen Anfangskonsolidierungserfolge sind in Millionenhöhe abgeschöpft.

1999 kostete die Gebäudereinigung insgesamt	6.391.000 €
2010 lagen die Kosten bei	5.962.000 €.

Damit wurden im direkten Jahresvergleich 1999 zu 2010 nicht nur rd. 429.000 € eingespart, sondern es wurden in den 12 Jahren Lohn- und Preissteigerungen und die Umsatzsteuererhöhung kompensiert. Seit 2010 steigen die Kosten im Jahresvergleich an, weil alle Rationalisierungsmöglichkeiten ausgeschöpft sind und zusätzliche Fremdleistungen für die Vertretung des mit hohen Ausfallzeiten gekennzeichneten Bereichs der Eigenreinigung zugekauft werden müssen.

Zu 31)

Privatisierung der „kleinen“ Parkhäuser

Siehe hierzu Anmerkungen in der Tabelle im Anhang.

Zu 32)

Optimierung der Abfallentsorgung

Durch Anmietung eines sogenannten Pressmüllcontainers können die Kosten für die Entsorgung loser Abfälle auf sämtlichen städtischen Grün- und Parkanlagen gesenkt werden.

Zu 33)

Optimierung der Laubbewirtschaftung

Bisher wurde das Laub in öffentlichen Park- und Grünanlagen aufgenommen und entsorgt. Durch den geänderten Einsatz vorhandener Mäh- und Mulchtechnik kann das Laub auf größeren Flächen verbleiben.

Zu 35)

Optimierung EDV-Einsatz

Die Ablösung des Bürokommunikationssystems „Groupwise“ durch „Outlook“ generiert Ersparnisse bei den Lizenzgebühren in Höhe von jährlich 70.000 € bis 2013.

Zu 36)

Entgeltpauschalierung ekom21

Mit der ekom21 wurde in 2010 eine Vereinbarung geschlossen, die eine Umstellung der Entgeltzahlungen von einer fallzahlorientierten Bemessung zu einer pauschalen Regelung zur Folge hat. Dadurch werden im Budget des Personal- und Organisationsamtes jährlich 77.000 € eingespart; auf das Budget des Ordnungsamtes entfallen für das Kfz-Zulassungsverfahren jährlich 67.000 €. Gleichzeitig entstehen bei der ekom21 Synergieeffekte, die der Stadt Kassel in Form einer jährlichen Gutschrift vergütet werden. Dieser Teil der Einsparung ist fallzahlabhängig und nicht steuerbar. In 2011 wurden 30.000 € gutgeschrieben.

Zu 37)

Einsparung von Personalkosten durch Auflösung des Wohnungsamtes

Durch Auflösung des Wohnungsamtes werden die Stellen von Amtsleiter/in und Amtsleitersekretär/in eingespart. Der Wegfall der Fehlbelegungsabgabe führt außerdem zu weiteren Personalkostenreduzierungen im Umfang von 3,5 Stellen.

Zu 44)

Einführung e-learning

Mit der Umstellung auf Windows 7 und Office 2010 wird erstmals e-learning in großem Umfang eingesetzt. Damit werden Sachkosten für Schulungsmaßnahmen im IT-Bereich eingespart. Der Initialaufwand kompensiert die Spareffekte in 2011; ab 2012 werden jährlich 25.000 € an Fortbildungskosten dauerhaft eingespart.