



Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs
- Überörtliche Prüfung kommunaler
Körperschaften -

Dritter (außerordentlicher)
Zusammenfassender Bericht
des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs
- Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften -
über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung
zur
Konsolidierungsprüfung der kreisfreien Städte
Frankfurt am Main und Kassel

Impressum:

Herausgeber: Prof. Udo Müller, Präsident des Hessischen Rechnungshofs
- Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften -
Eschollbrücker Straße 27, 64295 Darmstadt
Satz: Eigensatz
Druck: ELEKTRA, Reprografischer Betrieb GmbH, Frankfurter Str. 24, 65527
Niedernhausen
Auflage: 1.000
Landtagsdrucksache: 14/2963

kurzert.

Insgesamt soll die Lektüre des Berichts vermitteln, daß die Kommunen in Deutschland sowohl wegen der Einnahmen- als auch der Ausgabensituation seit Beginn der neunziger Jahre zunehmend unter Handlungsdruck geraten sind. Der kräftige Anstieg der Sozialausgaben, die Einbrüche in der Gewerbesteuer aber auch hausgemachte finanzielle Belastungen haben tiefe Spuren hinterlassen. Die Haushaltsdefizite zwingen zum grundlegenden Umsteuern, sollen sie nicht langfristig die umfassende Leistungsfähigkeit der Städte in Frage stellen.

Die Konsolidierungsvorschläge sind auch als Unterstützung für andere kommunaler Körperschaften auf dem Weg zu einer Stabilisierung ihrer Haushaltswirtschaft gedacht. Sicherlich ist nicht jede hessische Gemeinde mit einer Großstadt wie Frankfurt oder Kassel vergleichbar. Die Prüfung hat neben den nur für diese Prüfung geltenden Bemerkungen grundlegende Aussagen zur Bedeutung der Finanzplanung und offenen Darlegung der Haushaltslage getroffen, die Leitlinie für die Verwaltung sein können.

Bei allen, die zum Gelingen dieses Berichts beitrugen, bedanke ich mich herzlich.

Darmstadt, im März 1997

(Prof. Udo Müller)

Präsident des Hessischen Rechnungshofs

- Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften -

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	I
Inhaltsverzeichnis	III
Ansichtenverzeichnis	VII
Abkürzungsverzeichnis	XI
1. Neunte Vergleichende Prüfung „Konsolidierungsmaßnahmen“	1
1.1 Geprüfte kommunale Körperschaften	1
1.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	1
1.3 Prüfungsziel.....	1
2. Konsolidierungsprüfung für die Stadt Frankfurt am Main	1
2.1 Leitsätze.....	1
2.2 Zusammenfassung	2
2.2.1 Ausgangslage	2
2.2.2 Haushalts- und Finanzplanung	3
2.2.3 Konsolidierung.....	4
2.2.4 Personalausgaben.....	4
2.2.5 Ausblick	5
2.3 Das Konsolidierungsprogramm der Stadt Frankfurt am Main	5
2.3.1 Entwicklung der Haushaltslage in den Jahren 1990 - 1994	5
2.3.2 Maßnahmen der Kommunalaufsicht 1990 - 1994	6
2.3.3 Konsolidierende Maßnahmen der Stadt 1990 - 1994.....	7
2.3.4 Ziele des Konsolidierungsprogramms 1993	8
2.3.5 Fortschreibungen des Konsolidierungsprogramms	9
2.3.6 Konsolidierungsstrategie in Frankfurt am Main.....	10
2.3.7 Realisierung des Konsolidierungsprogramms	11
2.4 Haushaltslage der Stadt Frankfurt am Main Ende 1994.....	13
2.4.1 Die Entwicklung 1990 - 1994	13
2.4.2 Entwicklung des Zuschußbedarfs und der allgemeinen Deckungsmittel	16
2.4.3 Defizitanalyse	18
2.5 Prüfung der Eigenbetriebe und Beteiligungen	22
2.6 Schulden und Eventualverbindlichkeiten	24
2.6.1 Schuldendienst	26
2.6.2 Zinsausgaben und allgemeine Deckungsmittel	28

2.7 Prüfung „Sale and Lease Back“ Technisches Rathaus	29
2.8 Vermögensnachweis und Einsatz des Grundvermögens zur Konsolidierung des Haushalts.....	30
2.9 Finanzplanung der Stadt Frankfurt am Main.....	32
2.9.1 Anforderungen an die Finanzplanung	32
2.9.2 Planung des Jahresergebnisses.....	32
2.9.3 Mittelfristige Planung des Jahresergebnisses.....	34
2.10 Vertiefungsanalyse wesentlicher Haushaltsgrößen	35
2.10.1 Gewerbesteuer	35
2.10.1.1 Entwicklung der Gewerbesteuererträge.....	35
2.10.1.2 Finanzplanung und Gewerbesteuer	36
2.10.2 Personalausgaben	39
2.10.3 Planung der Sozialausgaben	41
2.11 Bewertung der Konsolidierungsbemühungen	44
2.11.1 Verlauf und Stand der Konsolidierung.....	44
2.11.2 Effekte des Konsolidierungsprogramms und zusätzliches Konsolidierungspotential.....	47
2.11.2.1 Überblick	47
2.11.2.2 Struktur der Konsolidierungsmaßnahmen.....	50
2.11.3 Zusätzliches Konsolidierungspotential	54
2.11.3.1 Querschnittsverwaltung	54
2.11.3.2 Öffentliche Sicherheit und Ordnung.....	56
2.11.3.3 Schulen und Schulverwaltung.....	58
2.11.3.4 Kultur	60
2.11.3.5 Jugend und Soziales	61
2.11.3.6 Sportstätten und Bäder	63
2.11.3.7 Gesundheitswesen.....	64
2.11.3.8 Bauverwaltung	66
2.11.3.9 Grünflächen	68
2.11.3.10 Ver- und Entsorgung.....	68
2.11.4 Verwaltungsübergreifende Konsolidierungsbemühungen der Stadt	69
2.12 Notwendigkeit weiterer Konsolidierungsmaßnahmen	71
2.13 Weiteres Verfahren zur Unterstützung der Konsolidierung	74
3. Konsolidierungsprüfung für die Stadt Kassel	78
3.1 Leitsätze.....	78

3.2 Zusammenfassung	78
3.3 Das Konsolidierungsprogramm der Stadt Kassel	79
3.3.1 Entwicklung der Haushaltslage in den Jahren 1990 - 1994	79
3.3.2 Maßnahmen der Kommunalaufsicht 1990 - 1994	80
3.3.3 Konsolidierende Maßnahmen der Stadt 1990 - 1995.....	81
3.3.4 Ziele des Konsolidierungsprogramms 1994	82
3.3.5 Fortschreibungen des Konsolidierungsprogramms	83
3.3.6 Konsolidierungsstrategie in Kassel.....	84
3.3.7 Realisierung des Konsolidierungsprogramms	86
3.4 Haushaltslage der Stadt Kassel zum Stand Ende 1994	88
3.4.1 Die Entwicklung 1990 - 1994	88
3.4.2 Entwicklung des Zuschußbedarfs und der allgemeinen Deckungsmittel	92
3.4.3 Defizitanalyse	93
3.5 Prüfung der Eigenbetriebe und Beteiligungen	95
3.6 Schulden und Eventualverbindlichkeiten	97
3.6.1 Schuldendienst	99
3.6.2 Zinsausgaben und allgemeine Deckungsmittel	101
3.7 Vermögensnachweis und Einsatz des Grundvermögens zur Konsolidierung des Haushalts.....	102
3.8 Finanzplanung der Stadt Kassel	105
3.8.1 Anforderungen an die Finanzplanung	105
3.8.2 Planung des Jahresergebnisses.....	105
3.8.3 Mittelfristige Planung des Jahresergebnisses.....	106
3.9 Vertiefungsanalyse wesentlicher Haushaltsgrößen.....	108
3.9.1 Gewerbesteuer	108
3.9.1.1 Entwicklung der Gewerbesteuererträge.....	108
3.9.1.2 Finanzplanung Gewerbesteuer	109
3.9.2 Personalausgaben.....	111
3.9.3 Planung der Sozialausgaben	113
3.10 Bewertung der Konsolidierungsbemühungen	116
3.10.1 Verlauf und Stand der Konsolidierung in Kassel.....	116
3.10.2 Effekte des Konsolidierungsprogramms und zusätzliches Konsolidierungspotential.....	120
3.10.2.1 Überblick	120
3.10.2.2 Struktur der Konsolidierungsmaßnahmen	122

3.10.3	Zusätzliches Konsolidierungspotential	126
3.10.3.1	Querschnittsverwaltung	126
3.10.3.2	Öffentliche Sicherheit und Ordnung	129
3.10.3.3	Schulen und Schulverwaltung	131
3.10.3.4	Kultur	132
3.10.3.5	Jugend und Soziales	134
3.10.3.6	Sport	135
3.10.3.7	Gesundheit	137
3.10.3.8	Bauverwaltung	138
3.10.3.9	Grünflächen	139
3.10.3.10	Ver- und Entsorgung.....	141
3.11	Notwendigkeit weiterer Konsolidierungsmaßnahmen	142
3.12	Weiteres Verfahren zur Unterstützung der Konsolidierung	144
4.	Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) vom 22. Dezember 1993 (GVBl. I S. 708)	149
5.	Haushaltsgliederung nach Einzelplänen und Gruppen.....	151
6.	Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften	155

Ansichtenverzeichnis

Ansicht 1: Vergleich der Zielprojektion der ersten Fortschreibung 1994 und der Jahresrechnung 1994	11
Ansicht 2: Einnahmen- und Ausgabenentwicklung	13
Ansicht 3: Kennzahlen für die Einnahmenseite des Verwaltungshaushalts	14
Ansicht 4: Kennzahlen für die Ausgabenseite des Verwaltungshaushalts	15
Ansicht 5: Allgemeine Deckungsmittel.....	18
Ansicht 6: Berechnung normierter Defizite unter Berücksichtigung einer Rücklagenauflösung und der Zuführung an den Vermögenshaushalt für ordentliche Tilgung und Kreditbeschaffung	19
Ansicht 7: Schulden und Eventualverbindlichkeiten 1994.....	25
Ansicht 8: Schuldendienst	27
Ansicht 9: Belastender Schuldendienst.....	28
Ansicht 10: Zinsausgaben und allgemeine Deckungsmittel	29
Ansicht 11: Konsolidierungsrisiko aus der Haushaltsplanung.....	33
Ansicht 12: Finanzplanung Haushaltssaldo einschl. Abwicklung der Vorjahre	35
Ansicht 13: Steigerungsraten der Gewerbesteuer 1985 - 1994	36
Ansicht 14: Entwicklung der Gewerbesteuererträge nach den Finanzplanungen	37
Ansicht 15: Wirkungsweise der Konsolidierungsmaßnahmen	51
Ansicht 16: Konsolidierungsstrategie.....	52
Ansicht 17: Zuschußreduzierung nach Aufgabenfeldern (Maßnahmen der Stadt)	53
Ansicht 18: Zuschußreduzierung nach Aufgabenfeldern (zusätzliches Potential)	54
Ansicht 19: Konsolidierungsmaßnahmen im Aufgabenfeld Querschnittsverwaltung .	55
Ansicht 20: Zusätzliches Konsolidierungspotential im Aufgabenfeld Querschnittsverwaltung.....	56
Ansicht 21: Konsolidierungsmaßnahmen im Aufgabenfeld Öffentliche Sicherheit und Ordnung	57
Ansicht 22: Zusätzliches Konsolidierungspotential im Aufgabenfeld Öffentliche Sicherheit und Ordnung.....	58
Ansicht 23: Konsolidierungsmaßnahmen im Aufgabenfeld Schulen und Schulverwaltung	59
Ansicht 24: Zusätzliches Konsolidierungspotential im Aufgabenfeld Schulen und Schulverwaltung	59
Ansicht 25: Konsolidierung im Aufgabenfeld Kultur	60
Ansicht 26: Zusätzliches Konsolidierungspotential im Aufgabenfeld Kultur	61

Ansicht 27: Konsolidierungsmaßnahmen im Aufgabenfeld Jugend und Soziales	62
Ansicht 28: Zusätzliches Konsolidierungspotential im Aufgabenfeld Jugend und Soziales	63
Ansicht 29: Konsolidierungsmaßnahmen im Aufgabenfeld Sportstätten und Bäder ..	64
Ansicht 30: Konsolidierungsmaßnahmen im Aufgabenfeld Gesundheitswesen	65
Ansicht 31: Zusätzliches Konsolidierungspotential im Aufgabenfeld Gesundheitswesen	66
Ansicht 32: Konsolidierungsmaßnahmen im Aufgabenfeld Bauverwaltung	67
Ansicht 33: Zusätzliches Konsolidierungspotential im Aufgabenfeld Bauverwaltung .	67
Ansicht 34: Konsolidierungsmaßnahmen im Aufgabenfeld Grünflächen	68
Ansicht 35: Portfolioanalyse Zuwendungen	73
Ansicht 36: Defizite 1994 bis 1997	83
Ansicht 37: Bereinigung der Zuschußbedarfe (Ansatz 1993)	86
Ansicht 38: Zielerreichungsgrad September 1995	87
Ansicht 39: Entwicklung der kumulierten Konsolidierungsvorschläge 1993 - 1995 ...	87
Ansicht 40: Einnahmen- und Ausgabenentwicklung	88
Ansicht 41: Kennzahlen für die Einnahmenseite des Verwaltungshaushalts.....	90
Ansicht 42: Kennzahlen für die Ausgabenseite des Verwaltungshaushalts.....	90
Ansicht 43: Allgemeine Deckungsmittel	92
Ansicht 44: Berechnung normierter Defizite unter Berücksichtigung der besonderen Finanzierungsvorgänge aus allgemeiner Rücklage und Vermögensveräußerung	94
Ansicht 45: Schulden und Eventualverbindlichkeiten 1994	98
Ansicht 46: Schuldendienst	99
Ansicht 47: Belastender Schuldendienst	100
Ansicht 48: Zinsausgaben und allgemeine Deckungsmittel	102
Ansicht 49: Konsolidierungsrisiken aus der Haushaltsplanung	106
Ansicht 50: Entwicklung des Haushaltssaldos einschl. Fehlbetrag vom Vorjahr.....	107
Ansicht 51: Städtevergleich Steigerungsraten der Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital 1985 - 1994	108
Ansicht 52: Entwicklung der Gewerbesteuererträge nach den Finanzplanungen	110
Ansicht 53: Wirkungsweise der Konsolidierungsmaßnahmen	122
Ansicht 54: Gewählte Konsolidierungsstrategie	124
Ansicht 55: Zuschußreduzierung nach Aufgabenfeldern (Maßnahmen der Stadt) ..	125
Ansicht 56: Zuschußreduzierung nach Aufgabenfeldern (zusätzliches Potential)	126

Ansicht 57: Konsolidierungsmaßnahmen im Aufgabenfeld Querschnittsverwaltung	127
Ansicht 58: Zusätzliches Konsolidierungspotential im Aufgabenfeld Querschnittsverwaltung	129
Ansicht 59: Konsolidierungsmaßnahmen im Aufgabenfeld Öffentliche Sicherheit und Ordnung	130
Ansicht 60: Zusätzliches Konsolidierungspotential im Aufgabenfeld Öffentliche Sicherheit und Ordnung	131
Ansicht 61: Konsolidierungsmaßnahmen im Aufgabenfeld Schulen und Schulverwaltung	131
Ansicht 62: Zusätzliches Konsolidierungspotential im Aufgabenfeld Schulen und Schulverwaltung	132
Ansicht 63: Konsolidierungsmaßnahmen im Aufgabenfeld Kultur	133
Ansicht 64: Zusätzliches Konsolidierungspotential im Aufgabenfeld Kultur	133
Ansicht 65: Konsolidierungsmaßnahmen im Aufgabenfeld Jugend und Soziales	134
Ansicht 66: Zusätzliches Konsolidierungspotential im Aufgabenfeld Jugend und Soziales	135
Ansicht 67: Konsolidierungsmaßnahmen im Aufgabenfeld Sport	137
Ansicht 68: Konsolidierungsmaßnahmen im Aufgabenfeld Gesundheit.....	138
Ansicht 69: Konsolidierungsmaßnahmen im Aufgabenfeld Bauverwaltung	138
Ansicht 70: Zusätzliches Konsolidierungspotential im Aufgabenfeld Bauverwaltung	139
Ansicht 71: Konsolidierungsmaßnahmen im Aufgabenfeld Grünflächen	141
Ansicht 72: Zusätzliches Konsolidierungspotential im Aufgabenfeld Grünflächen ...	141
Ansicht 73: Konsolidierungsmaßnahmen im Aufgabenfeld Ver- und Entsorgung....	142

Abkürzungsverzeichnis

ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
absol. Abw.	absolute Abweichung
Abw.	Abweichung
ADV	Automatische Datenverarbeitung
AfA	Aufwendungen für Abnutzung (Abschreibungen)
AGDA	Allgemeine Geschäfts- und Dienstanweisungen
AK	Arbeitskräfte (Vollzeitstellen)
AKS	Arbeitskreis Steuerschätzung
ÄND	Änderung
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
AVA	Ausschreibung, Vergabe, Abrechnung
BA	Beteiligungsanteil der Kommune
BAB	Betriebsabrechnungsbogen
BAVWH	Bereinigte Ausgaben Verwaltungshaushalt
BEVWH	Bereinigte Einnahmen Verwaltungshaushalt
Bez.	Bezirk
BK-Technik	Bürokommunikationstechnik
BKK	Betriebskrankenkasse
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
DEZ	Dezernat
DV	Datenverarbeitung
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EPI	Einzelplan
EW	Einwohner
FAG	Finanzausgleich
FFM	Frankfurt am Main
FP	Finanzplan
FPL	Finanzplanung
g.D.	gehobener Dienst
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GKH	Gesellschaft für Kommunalbau Hessen
Gr.	Gruppierungsnummer

GVHS	Gesamtvolkshochschule
h	Stunde
HADG	Haftpflichtschadensausgleich deutsche Großstädte
h.D.	höherer Dienst
HGO	Hessische Gemeindeordnung
HH	Haushalt
HHJ	Haushaltsjahr
HHSt.	Haushaltsstelle
HibL	Hilfe in besonderen Lebenslagen
HMdI	Hessisches Ministerium des Inneren
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
HzL	Hilfe zum Lebensunterhalt
IKT	Informations- und Kommunikationstechnik
ISC	Computer-Anwenderberatung
IuK	Informations- und Kommunikationstechnik
JE	Jahresergebnis
JR	Jahresrechnung
k. A.	keine Angaben
KAG	Gesetz über kommunale Abgaben (KAG)
KITA	Kindertagesstätte
KJHG	Kinder- und Jugendhilfegesetz
kw	künftig wegfallend
LAG	Landesausgleichsgesetz
LWV	Landeswohlfahrtsverband
LZ	Laufzeit
m.D.	mittlerer Dienst
MA	Mitarbeiter
NN	nomen nominandum
OB	Oberbürgermeisterin/ Oberbürgermeister
p.a.	per anno
RE	Rechnungsergebnis
rel. Abw.	relative Abweichung
RL	Rücklagen
SN	Sammelnachweis

SP	Sonderposten (mit Rücklageanteil)
TUI	Technikunterstützte Informationsverarbeitung
UA	Unterabschnitt

ÜPKKG	Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen
VMH	Vermögenshaushalt
VV	Verwaltungsvorschrift
VWH	Verwaltungshaushalt
ZU	Zuschuß

1. Neunte Vergleichende Prüfung „Konsolidierungsmaßnahmen“

1.1 Geprüfte kommunale Körperschaften

Frankfurt am Main und Kassel

1.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Mai 1995 bis September 1995

Mummert + Partner Unternehmensberatung AG in Hamburg

1.3 Prüfungsziel

Allgemeine Prüfungsziele waren die Prüfung der Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sachgerechtigkeit der Haushaltsführung der Städte Frankfurt am Main und Kassel, insbesondere im Hinblick auf die Konsolidierung sowie die Offenlegung von Konsolidierungspotentialen.

Konkretes Prüfungsziel war festzustellen, ob das Ziel der Konsolidierung, der auf Dauer ausgeglichene Haushalt, erreicht wurde.

Betrachtet wurden die konsolidierenden Maßnahmen der beiden Städte seit 1990. Nach den Erhebungen gingen die Prüfungsfeststellungen im Dezember 1995 zu, dazu gaben die beiden Städte Stellungnahmen ab. Die Schlußberichte erhielten sie im Mai 1996. Diese wurden den Stadtverordnetenversammlungen im Juni 1996 bekanntgegeben. Die Kommunalaufsichtsbehörden, das Hessische Ministerium des Innern und für Landwirtschaft, Forsten (für Frankfurt am Main) und das Regierungspräsidium Kassel (für die Stadt Kassel) erhielten ebenfalls im Juni 1996 Ausfertigungen der Berichte.

2. Konsolidierungsprüfung für die Stadt Frankfurt am Main

2.1 Leitsätze

Die Konsolidierungsprogramme der Stadt Frankfurt am Main sind nicht geeignet, das bestehende Defizit in absehbarer Zeit zurückzuführen.

Trotz des Konsolidierungsprogramms wird die Stadt Frankfurt am Main auch zukünftig steigende Defizite im Haushalt aufweisen

Konsolidierungsmaßnahmen wurden spät eingeleitet.

Neben der überdurchschnittlich hohen Verschuldung der Stadt Frankfurt am Main bestehen weitere Haushaltsrisiken durch eine unzureichende Bauunterhaltung (Substanzverzehr), Kreditverpflichtungen, die über die Lebensdauer von Investitionen

hinausgehen, und durch offene Defizite bei Beteiligungen, die durch Zuschüsse der Stadt gedeckt werden müssen.

Die Stadt Frankfurt am Main verfügt über ausreichende Reserven, um eine mittelfristige Konsolidierung aus eigener Kraft leisten zu können, und zwar in Form von weiteren Konsolidierungspotentialen und umfangreichen Vermögenswerten, die zum Abbau von Altschulden veräußert werden können.

2.2 Zusammenfassung

Der Prüfung lagen drei Aufgabenstellungen zugrunde: Prüfung und Bewertung der Haushaltswirtschaft der Stadt Frankfurt am Main, Beschreibung und wertende Analyse der städtischen Konsolidierungsmaßnahmen sowie das Auffinden von weiteren Konsolidierungspotentialen.

Die Überörtliche Prüfung konnte bei der Stadt Frankfurt am Main nicht auf zentral gesammelte Ergebnisse des Konsolidierungsprogramms zurückgreifen. Vielmehr mußte sie aufwendig auf Dezernats-, teilweise sogar auf Amtsebene die Daten erfassen. Hier wird dringender Handlungsbedarf gesehen: Ohne eine eindeutig zugeordnete und zugleich durchgängige Steuerung des Konsolidierungsprozesses läßt sich keine effiziente Konsolidierung betreiben. Da es an Transparenz mangelt, kann die Stadt Frankfurt am Main die effektive Umsetzung beschlossener Maßnahmen nicht garantieren und letztendlich ihren Erfolg kaum zuverlässig beurteilen. Dies konterkariert den Willen der Stadt, eine verantwortungsvolle, nach selbstgesetzten politischen Prioritäten orientierte Haushaltskonsolidierung zu betreiben. Es besteht die Gefahr, daß das vom Magistrat der Stadt Frankfurt am Main initiierte finanzpolitische Handeln ins Leere läuft.

2.2.1 Ausgangslage

Die Kommunen in Deutschland sind sowohl von der Einnahmen- als auch von der Ausgabenseite seit Beginn der neunziger Jahre zunehmend unter Handlungsdruck geraten. Der deutliche Anstieg der Sozialausgaben und die Einbrüche in der Gewerbesteuer haben in den Kommunal финанzen tiefe Spuren hinterlassen. Sie stellen insbesondere die deutschen Großstädte unter erheblichen Handlungsdruck. Die Haushaltsdefizite zwingen zum grundlegenden Umsteuern, sollen sie nicht langfristig die umfassende Leistungsfähigkeit der Städte schmälern.

Die Entscheidungen von Bund und Land haben nicht unerheblich zu dieser Lage beigetragen. Gerade im Sozialbereich sind erhebliche Lasten in den letzten Jahren auf die kommunalen Körperschaften zugekommen. Richtig ist aber auch, daß dies für alle kommunalen Körperschaften, die Sozialhilfeträger sind, gilt; Frankfurt am Main bildet keine Ausnahme.

Frankfurt am Main weist durchaus Besonderheiten auf, durch die es sich von anderen vergleichbaren deutschen Großstädten unterscheidet:

- Frankfurt am Main hat gegenüber anderen Großstädten mit zentralörtlicher Funktion eine immer noch verhältnismäßig günstige Ausgangslage für die weitere Konsolidierung. Dies ist nicht darauf zurückzuführen, daß Frankfurt am Main in geringerem Maße von sozialen Problemen belastet wäre, sondern beruht auf seiner guten finanziellen Ausstattung. Die Handlungsspielräume der Stadt sind immer noch größer als die anderer vergleichbarer Kommunen. Die Lasten der sozialen Sicherung sind keine spezifischen Schwierigkeiten von Frankfurt am Main, sondern treffen viele Städte deutlich stärker.
- Frankfurt am Main ist von der Gewerbesteuer und daher von konjunkturellen Einflüssen stärker abhängig als andere Städte, da letztere einen größeren Anteil ihrer Einnahmen durch die Einkommensteuer und den Finanzausgleich decken. Die Pro-Kopf-Steuereinnahmen der Stadt liegen immer noch weit über dem Durchschnitt deutscher Städte.
- Frankfurt am Main übernimmt in einigen Bereichen finanzielle Lasten, die sowohl in Hessen als auch in anderen Bundesländern typischerweise originäre Landesaufgaben sind. Dies gilt beispielsweise für die Mitfinanzierung von Hochschulen.
- Der kommunale Finanzausgleich war zwar nicht unmittelbarer Gegenstand der Untersuchung; die Ergebnisse der Vergleichenden Prüfung haben jedoch die Auffassung bestärkt, daß Frankfurt am Main, wie auch Kassel, zunehmend zugunsten des Umlands belastet werden. Beispielhaft sind die Ausgaben für Infrastruktur und Kultur, von denen auch das Umland profitiert.

Eine Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs im Hinblick auf diese beiden Sachverhalte wird von der Überörtlichen Prüfung für notwendig erachtet. Die Prüfung hat aber auch gezeigt, daß Frankfurt am Main - unabhängig von diesen Sonderbelastungen - einen erheblichen Teil seiner Haushaltsmisere durchaus selbst verschuldet hat.

2.2.2 Haushalts- und Finanzplanung

Die Prüfung hat sich eingehend mit der Haushalts- und der mittelfristigen Finanzplanung der Stadt Frankfurt am Main befaßt. Da verlässliche Daten zur zukünftigen Entwicklung der Haushalte von zentraler Bedeutung für verantwortliche Entscheidungen in der Politik sind, kommt der mittelfristigen Planung gerade dann besondere Bedeutung zu, wenn Konsolidierungsbestrebungen erforderlich sind. Einsparungen, die für die Betroffenen schmerzlich sind, können von Seiten der Politik sicherlich ungleich glaubwürdiger vertreten werden, wenn die Finanzplanung zu Ergebnissen kommt, die unmittelbaren Handlungsbedarf aufzeigen.

Eine schonungslose Darstellung der schwierigen Lage der Stadt in den relevanten Finanzplanungen hätte sicherlich Anlaß gegeben, die bestehende Ausgabenstruktur auf den Ebenen des Magistrats und der Stadtverordnetenversammlung deutlicher zu hinterfragen und wäre sicherlich nicht ohne Einfluß auf die Bereitschaft der Organe gewesen, weiteren

Ausgabensteigerungen stets zuzustimmen. Vermutlich wäre diese Bereitschaft deutlich geringer ausgefallen, als sie dies im Betrachtungszeitraum von 1990 bis 1994 gewesen ist. Die Notwendigkeit von Leistungseinbußen kann zweifelsohne eher vermittelt werden, wenn die Dramatik der Haushaltslage der Stadt nachhaltig verdeutlicht wird.

Aus der Prüfung der Finanz- und Haushaltsplanung muß abgeleitet werden, daß systematisch zukünftige Defizite unterschätzt wurden. Einnahmen wurden optimistisch eingeschätzt, Ausgaben wurden deutlich unterschätzt. Dies ist über Jahre geschehen und hat zur Verschleierung der Haushaltslage beigetragen. Probleme wurden damit nicht gelöst, sie treten vielmehr in verschärfter Form als steigende Defizite und Belastungen zukünftiger Generationen auf.

Der erhebliche Anstieg bei den Ausgaben zur sozialen Sicherung in 1993 wurde generell von den Kommunen unterschätzt. Festzuhalten bleibt aber, daß der Finanzplanung in Frankfurt am Main auch in den übrigen Jahren beachtliche Fehleinschätzungen unterlaufen sind. Auf der Einnahmenseite wurden die Gewerbesteuererinnahmen über Jahre hinweg weit überschätzt.

2.2.3 Konsolidierung

Auch das neue Konsolidierungsprogramm 2000 vom 25. Januar 1996 reicht nicht aus, um das strukturelle Defizit wirksam anzugehen. Es weist für das Jahr 2000 noch ein strukturelles Defizit (Einnahmen / Ausgaben-Saldo ohne Abwicklung der Vorjahre einschließlich erforderlicher Mindestzuführung) von ca. 620 Millionen DM auf. Weitere, wesentlich schärfere Konsolidierungsmaßnahmen sind daher unabweisbar.

Würde die Stadt Frankfurt am Main 1.000 Millionen DM gegenüber dem Stand 1994 einsparen, dies entspricht in etwa dem ausgewiesenen Haushaltsdefizit inklusive aufgelaufener Fehlbeträge und der erforderlichen Mindestzuführung an den Vermögenshaushalt, befände sie sich auf einem immer noch beachtlichen Ausgabenniveau. Konkret bedeutet dies, daß Frankfurt am Main im Konzert der bedeutenden Großstädte Deutschlands auch noch mit einem in dieser Größenordnung sanierten Haushalt eine hervorragende Position einnehmen würde. Frankfurt am Main würde allenfalls nicht mehr in nahezu allen Bereichen die Spitzenposition besetzen, aber dafür eine Haushaltsstruktur aufweisen, die von ökonomischer Vernunft geprägt ist, ohne eine sozialpolitische und zukunftsorientierte Politik vermissen zu lassen.

2.2.4 Personalausgaben

Im Bereich der Personalausgabenreduzierung hat die Stadt Frankfurt am Main ohne Zweifel deutliche Erfolge in den letzten Jahren zu verzeichnen. Dieser Erfolg ist allerdings aus zweierlei Gründen zu relativieren:

- Zum ersten ist der nunmehr nach unten korrigierte Stellenbestand, wie die Prüfung gezeigt hat, zunächst erheblich gestiegen.

- Zum zweiten erfolgte der Personalabbau vorwiegend im Bereich der Einheiten, die ihre Kosten mit Gebühren decken; er war demnach nicht konsolidierungsrelevant.

Festzuhalten bleibt, daß die Erfolge einer Personalausgabenreduzierung im konsolidierungsrelevanten Bereich nicht den beabsichtigten Reduzierungen des Konsolidierungsprogramms 1993 entsprechen. Die Analyse zusätzlicher Konsolidierungspotentiale verweist insbesondere im Querschnittsbereich auf eine noch nicht ausreichende Ausschöpfung der realisierbaren Konsolidierungsmöglichkeiten. Es besteht weiterer Handlungsbedarf.

Hinzu kommt, daß ein Personalabbau über reine Effizienzsteigerungen nicht ausreichen wird. Angesichts der erheblichen Konsolidierungsbedarfe kann Personalabbau zukünftig vermehrt nur bei gleichzeitigen Leistungsreduzierungen erfolgen.

2.2.5 Ausblick

Die von der Stadt Frankfurt am Main selbst prognostizierte Haushaltslage weist aus, daß trotz der inzwischen ergriffenen und gemäß neuem Programm noch zu ergreifenden Konsolidierungsmaßnahmen ein (strukturelles) Defizit von über 600 Millionen DM bis zum Ende dieses Jahrhunderts ungedeckt verbleibt. Die bis dato aufgelaufenen Fehlbeträge werden sich 2 Milliarden DM nähern. Die investiven Aktivitäten bewegen sich auf den Stillstand hin.

Vor diesem Hintergrund müssen die verantwortlichen Organe der Stadt schnellstmöglich und auch erfolgversprechend handeln. Gefordert sind eine objektive Beurteilung der Haushaltswirtschaft, die dann auch ungeteilt das politische Handeln bestimmen muß, eine Offenlegung der Situation - auch gegenüber den Bürgern der Stadt - und ein klares politisches Bekenntnis zur Konsolidierung, dem entsprechende Haushaltsbeschlüsse und ihr konsequenter Vollzug sich anschließen müssen.

Die Überörtliche Prüfung ist der festen Überzeugung - nicht zuletzt wegen der Gegebenheiten in anderen Kommunen, wo die Haushaltslage und die finanzielle Ausgangslage weitaus schlechter sind, - daß die Stadt Frankfurt am Main es schaffen kann, die Haushaltskrise aus eigenen Kräften zu bewältigen.

2.3 Das Konsolidierungsprogramm der Stadt Frankfurt am Main

2.3.1 Entwicklung der Haushaltslage in den Jahren 1990 - 1994

In den Jahren 1990 bis 1994 hat sich die Haushaltslage in Frankfurt am Main zunehmend verschlechtert. Während 1990 noch ein ausgeglichener Haushalt erzielt werden konnte, schlossen die folgenden Haushaltsjahre mit einem Haushaltsdefizit ab. Betrachtet man die jährliche Defizitentwicklung ohne Fehlbeträge der Vorjahre und ohne Berücksichtigung der erforderlichen Mindestzuführung an den Vermögenshaushalt, ergibt sich für das Haushaltsjahr 1991 das höchste Defizit mit 199 Mil-

Seit 1990 Verschlechterung der Haushaltslage

lionen DM. In den folgenden Haushaltsjahren betragen die Defizite 139 Millionen DM, 163 Millionen DM und - in 1994 - 127 Millionen DM.

Die Haushaltsdefizite wären noch höher ausgefallen, wenn die Stadt nicht auf Zuführungen zum Vermögenshaushalt für den Schuldendienst verzichtet hätte und zusätzlich die finanziellen Mittel der allgemeinen Rücklage zur Reduzierung des Defizits eingesetzt worden wären.

Seit 1990 stieg der Stand der Haushaltskredite bis zum Ende des Jahres 1994 um 40 Prozent auf eine Höhe von 6.472 Millionen DM. Zusätzliche Belastungen können aus Eventualverbindlichkeiten wie den Krediten der Eigenbeteiligungen, den Bankschulden defizitärer Mehrheitsbeteiligungen und u.U. auch aus Bürgschaften entstehen. Allein die Haushaltskredite übersteigen die jährlichen Einnahmen des Verwaltungshaushalts der Stadt um nahezu 50 Prozent. Die Zinsausgaben für diese Haushaltskredite machen inzwischen mehr als 10 Prozent der Ausgaben des Verwaltungshaushalts aus.

Ursache dieser Entwicklung war u. a., daß die Steigerungsrate der Einnahmen in den neunziger Jahren rückläufig war. Allerdings ist die Haushaltssituation der Stadt letztlich nicht mehr allein auf eine konjunkturelle Entwicklung zurückzuführen, sondern es zeigen sich strukturelle Defizite.

2.3.2 Maßnahmen der Kommunalaufsicht 1990 - 1994

Die Kommunalaufsicht für die Stadt Frankfurt am Main wird direkt durch das Hessische Ministerium des Inneren wahrgenommen. Bereits mit dem Genehmigungserlaß für die Haushaltssatzung 1990 hat die Kommunalaufsicht auf die sich zuspitzende Schuldensituation hingewiesen und eine unverhältnismäßig hohe Personalaufstockung in der Stadtverwaltung kritisiert. Mit dem Genehmigungserlaß für die Haushaltssatzung 1992 / 1993 wird die Auflösung der allgemeinen Rücklage zur Deckung von Defiziten kritisiert. Die Kommunalaufsicht fordert die Stadt auf, die Kreditaufnahme auf die Gebührenhaushalte zu beschränken und ein Sanierungskonzept für die Stadt zu erstellen. Das daraufhin vorgelegte Konsolidierungsprogramm der Stadt wird positiv aufgenommen. Die Kommunalaufsicht weist jedoch darauf hin, daß die allgemeinen Ziele des Programms in konkrete Maßnahmen umgesetzt werden müssen und eine ständige Überwachung von Konsolidierungsfortschritten erfolgen muß. Mit dem Genehmigungserlaß für die Haushaltssatzung 1994 erteilt die Kommunalaufsicht erstmals konkrete Auflagen:

- Jährliche Fortschreibung des Konsolidierungsprogramms unter Berücksichtigung der aktuellen Haushaltsentwicklung. Verbesserung der Wirksamkeit und Konkretisierung der Maßnahmen.
- Keine Kreditaufnahme, die zu einer Nettoneuverschuldung führt.
- Im Verwaltungshaushalt sind nur Ausgaben zu leisten, zu denen die Stadt rechtlich verpflichtet ist. Im Vermögenshaushalt sollen Maßnahmen, die zu Folgekosten im Verwaltungshaushalt führen, soweit

möglich unterbleiben. Vermögensgegenstände sollen soweit möglich veräußert werden und dem Schulden- und Defizitausgleich dienen.

- Keine Beförderung oder Höhergruppierung ohne zwingenden rechtlichen Grund, weitere Personalausgabenreduzierung durch den Erlaß von Wiederbesetzungssperren. Ausgabenreduzierung durch den Erlaß haushaltswirtschaftlicher Sperren.
- Nachhaltiger Abbau der Defizite in den städtischen Wirtschaftsbetrieben.

2.3.3 Konsolidierende Maßnahmen der Stadt 1990 - 1994

Die Stadt Frankfurt am Main hat erstmals 1991 mit einer zehnpromtigen Haushaltssperre nach § 107 HGO auf den defizitären Haushalt reagiert. In 1992 beschloß der Magistrat der Stadt, den Besetzungsgrad in allen Bereichen der Stadtverwaltung auf 88 Prozent des Planstellensolls zu senken (Magistratsbeschluß 1.162 vom 22. Mai 1992). Diese Maßnahme war nicht zeitlich begrenzt, sondern sah eine Besetzungssperre vor, die solange in einem Unterabschnitt greifen sollte, bis der Besetzungsgrad 88 Prozent des Planstellensolls erreicht hat. Der Beschluß war zum Prüfungszeitpunkt noch wirksam.

Die Nachtragshaushaltssatzung zum Haushalt 1993 enthielt ein Konsolidierungsprogramm für die Jahre 1993 - 1998. Das Programm wurde in den Jahren 1994 und 1995 fortgeschrieben. Das Programm und die Fortschreibungen gingen von einem Haushaltsausgleich bis 1996 aus.

Das Konsolidierungsprogramm benannte zwei Ziele für die Wiedergewinnung des finanziellen Handlungsspielraums:

- Ein Einnahmeüberschuß im Verwaltungshaushalt, der dauerhaft eine Zuführung zum Vermögenshaushalt ermöglicht, die den Ausgaben für Kredittilgung und Kreditbeschaffung entspricht.
- Gewährleistung einer gesetzlich vorgeschriebenen Mindestrücklage.

Im Konsolidierungsprogramm wurde der Konsolidierungsbedarf bis 1998 mit 1,2 Milliarden DM beziffert.

Das Konsolidierungsprogramm zum Nachtragshaushalt 1993 benannte folgende Eckwerte für die Wiedererlangung eines finanziellen Handlungsspielraums der Stadt Frankfurt am Main:

- Für das Haushaltsjahr 1994 wurde von einem Defizit des Haushalts in Höhe von 207 Millionen DM ausgegangen. Eine nennenswerte Haushaltsverbesserung war demnach für dieses Haushaltsjahr noch nicht vorgesehen.
- Für das Haushaltsjahr 1995 sollte ein weitgehender Ausgleich des Defizits erzielt werden, wobei aber noch keine Zuführung aus dem Verwaltungshaushalt zum Vermögenshaushalt vorgesehen wurde. Ein Ausgleich des Defizits unter Berücksichtigung der erforderlichen Zuführung zum Vermögenshaushalt für den Schuldendienst und die Ausgaben für die Kreditaufnahme sollte im Jahr 1996 erfolgen. Für

die Jahre 1997 und 1998 wurde im Konsolidierungsprogramm dann von zunehmenden Einnahmeüberschüssen ausgegangen.

Eigene Vorgaben verfehlt

Mit dem Nachtragshaushaltsentwurf 1995 wurde ein sogenanntes Konsolidierungsprogramm 2000 aufgelegt, in dem die Entwicklungen seit 1993 berücksichtigt sind. In diesem Programm wurde nicht mehr von einem ausgeglichenen Haushalt bis zum Jahr 2000 ausgegangen.

2.3.4 Ziele des Konsolidierungsprogramms 1993

Das Konsolidierungsprogramm sah Ausgabenkürzungen in allen Bereichen vor, wobei der Sächliche Verwaltungs- und Betriebsaufwand, die Sozialausgaben, die Zinsen und insbesondere die Personalausgaben im Vordergrund standen. Einnahmeverbesserungen sollten bei der Entgeltgestaltung für städtische Leistungen und der Erhöhung von Mieten und Pachten angestrebt werden. Weiterhin sollten die Zuschüsse an Dritte reduziert werden.

Besonders hervorzuheben sind folgende Konsolidierungsmaßnahmen:

- Einsparung im Bereich der Personalausgaben in Höhe von insgesamt 120 Millionen DM; ggf. Abschmelzen der Ballungsraumzulage,
- Kürzung von Sachausgaben in allen gestaltungsfähigen Bereichen,
- Abbau von Miet- und Pachtverhältnissen um 6 Prozent,
- Deckelung der Sozialausgaben auf einen Anstieg von 7 Prozent,
- Rückführung von Verlustabdeckungen,
- Einnahmeerhöhungen durch Erhöhung des Hebesatzes der Gewerbesteuer und eine finanzielle Beteiligung der Nutzer von städtischen Einrichtungen,
- Strecken von Investitionen und Abbau der Wohnungsbauförderung.

Ein weiterer Schwerpunkt der Konsolidierungsbemühungen lag in dem Versuch, das Land Hessen beziehungsweise die umliegenden Gebietskörperschaften an Leistungen der Stadt Frankfurt am Main stärker zu beteiligen. Die Stadt leitet die Forderung nach Landesbeteiligung an Finanzierungslasten aus zwei Faktoren ab:

- Zum ersten finanziert die Stadt Frankfurt am Main Aufgaben, die üblicherweise als Landesaufgaben gelten und durch die Länder finanziert werden. Hierzu sind insbesondere Finanzierungsverpflichtungen im Hochschulbereich zu nennen (Universitäts-Übernahme-Vertrag).
- Zum zweiten werden von der Stadt Frankfurt am Main besondere wirtschaftliche Belastungen aus der zentralen Stellung im Rhein-Main-Gebiet abgeleitet. Hierzu wird im Konsolidierungsprogramm auf die Leistungen der Volkshochschule, die Theater und den hohen Anteil der auswärtigen Schüler verwiesen. In den genannten Bereichen wird eine zu geringe Beteiligung des Landes Hessen und der umliegenden Gebietskörperschaften beanstandet.

2.3.5 Fortschreibungen des Konsolidierungsprogramms

Das Konsolidierungsprogramm 1993 ging von einem Ausgleich des Haushalts in 1998 aus. Während im Programm 1993 und in der Fortschreibung 1994 noch Überschüsse ausgewiesen wurden, ging die Fortschreibung zum Haushaltsplan 1995 nur noch von einem erzielbaren Ausgleich des Haushalts in den Jahren 1996 / 1997 aus. Mit dem Konsolidierungsprogramm zum Nachtragshaushalt 1995 wurde nunmehr für das Jahr 1998 ein Haushaltsdefizit in Höhe von 562 Millionen DM unterstellt. Damit wurde die Annahme eines absehbar ausgeglichenen Haushalts in Frankfurt am Main aufgegeben. Ursache hierfür waren Korrekturen der Einnahmen- und Ausgabenerwartungen:

- Die Höhe der Einnahmen variiert um bis zu 600 Millionen DM. Gegenüber dem Eckwert 1994 wurden die Einnahmeerwartungen um mehr als 10 Prozent zurückgenommen.

Auf absehbare
Zeit unausge-
glichener Haus-
halt

- Einen wesentlichen Anteil an der zunehmend pessimistischen Einnahmeprognose hat die Entwicklung der Gewerbesteuer. Die Einnahmeprognose im Konsolidierungsprogramm 2000 geht nunmehr von einem Drittel der ursprünglichen Steigerung aus. Die Entwicklung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer wird ebenfalls pessimistischer eingeschätzt. Insgesamt werden die Einnahmeerwartungen dieser beiden Steuerarten von 2.601 Millionen DM auf 2.129 Millionen DM revidiert.
- Die Ausgabenerwartungen sind verhältnismäßig konstant. Dies verweist darauf, daß Veränderungen wesentlicher Ausgabengrößen gegenseitig kompensiert werden oder keine wesentlichen Veränderungen dieser Ausgabengrößen in den Fortschreibungen erwartet wurden.
- Während die Sozialausgaben weitgehend konstant bleiben, weisen die Annahmen zu den Personalausgaben einen deutlichen Trend zu einer weiteren Reduzierung auf. Die zusätzlichen Einsparungen in den Personalausgaben werden aber nahezu vollständig durch das Wachstum beim sächlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwand kompensiert. Entscheidend für diese Verschiebung dürfte die Annahme sein, daß die Reduzierung der Personalausgaben zugleich zu einem Wachstum des sächlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwands führen wird, was durch Zuschüsse, Vergabekosten und Ausgliederung von Verwaltungsbereichen bedingt ist.

Im Gesamtergebnis läßt sich feststellen, daß im Konsolidierungsprogramm 1993 die Einnahmen im Verhältnis zu den Ausgaben um 309 Millionen DM steigen sollten, dagegen im Konsolidierungsprogramm 2000 nunmehr für 1998 eine negative Entwicklung zwischen dem Wachstum der Einnahmen und Ausgaben in Höhe von 236 Millionen DM erwartet wird.

2.3.6 Konsolidierungsstrategie in Frankfurt am Main

Das Hessische Ministerium des Inneren hat in seinen Erlassen die Stadt Frankfurt am Main aufgefordert, die Zielprojektionen der Einnahme- und Ausgabeentwicklung durch konkrete Beschlüsse zu einzelnen Konsolidierungsmaßnahmen umzusetzen. Solche Umsetzungen können in sehr unterschiedlicher Weise erfolgen. Von einem aufgabenkritischen Verfahren in allen Ämtern (inkrementale Strategie) bis hin zur reinen Festlegung von Eckwerten für Zuschußbedarfe in den Einzelplänen (globale Strategie) sind unterschiedliche Verfahren der Konsolidierung möglich.

In Frankfurt am Main wurden auf Basis der Beschlußlage des Magistrats und der Stadtverordnetenversammlung die Dezernate mit den entsprechenden Kürzungen im Bereich der Personal- und Sachausgaben beauftragt. Abgesehen von den Investitionen, die per Einzelantrag in die Stadtverordnetenversammlung eingebracht wurden, erfolgte eine Kon-

solidierung anhand von Eckdaten in den Ämtern in Absprache mit den zuständigen Dezernenten.

Die Konsolidierungsstrategie bestand im wesentlichen aus zwei Elementen:

- In einem Top-Down-Verfahren sind Eckdaten für Ausgabenbegrenzungen bei Personal- und Sachausgaben über die Dezernate an die Ämter gegangen. Die Auflagen wurden in den Dezernaten oder in den Ämtern - dies ist unterschiedlich - in konkrete Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt.
- Leistungsreduzierungen wie die Schließung von Einrichtungen oder die Kostenbeteiligung von Vereinen an der Nutzung von Sportstätten wurden teilweise auf Vorschlag der Ämter, teilweise auf Antrag von Fraktionen durch die Stadtverordnetenversammlung beschlossen.

2.3.7 Realisierung des Konsolidierungsprogramms

Der Zielerreichungsgrad des Konsolidierungsprogramms bis Ende 1994 kann anhand eines Vergleichs der Zielprojektionen für 1994 und dem Rechnungsergebnis 1994 gemessen werden. Weiterhin ist auch die Wirkung des Programms im belastenden und im nicht belastenden Bereich - also den Gebührenhaushalten - von Bedeutung, da nachhaltige Entlastungen des Haushalts erst dann erzielt werden, wenn sich die Konsolidierungsbeiträge im belastenden Bereich niederschlagen. Da das Datenmaterial für das Konsolidierungsprogramm 1993 keine Teilung der angestrebten Konsolidierungseffekte auf belastenden und nicht belastenden Bereich zuließ, wurde für diese Analyse das fortgeschriebene Programm für 1994 herangezogen.

Für die Einnahmen und Ausgaben des Verwaltungshaushalts zeigt sich im Ist-Soll-Vergleich eine deutliche Verfehlung der Zielprojektion des Konsolidierungsprogramms im Jahr 1994.

Deutliche Verfehlung der angestrebten Konsolidierungsziele

Ansicht 1: Vergleich der Zielprojektion der ersten Fortschreibung 1994 und der Jahresrechnung 1994

Vergleich der Zielprojektion der ersten Fortschreibung 1994 und der Jahresrechnung 1994 (in Millionen DM)						
	Rechnungsergebnis 1992	Zielprojektion des Programms für 1994	Rechnungsergebnis 1994	Abweichung Ist 94 zu Plan 94	Geplante Veränderung Ist 92 zu Plan 94	Tatsächliche Veränderung Ist 92 zu Ist 94
Einnahmen	4.342	4.650	4.702	52	7%	8%
Ausgaben	4.481	4.857	5.028	170	8%	12%
Haushaltssaldo	-139	-207	-326	-118	49%	134%
Haushaltssaldo ohne Fehlbetrag	-139	-8	-127	-118	-94%	-9%

Das jährliche Defizit ohne Fehlbeträge der Vorjahre sollte nach der Zielprojektion auf 8,5 Millionen DM sinken. Tatsächlich wies das Rechnungsergebnis 1994 ein Defizit von 126,7 Millionen DM auf. Statt eines Rückgangs um 94 Prozent wurde nur ein Rückgang von 9 Prozent erreicht. Entscheidend für die Zielverfehlung ist das Wachstum der Ausgaben. Während die Einnahmen sogar die Zielprojektion übertrafen, ist der Ausgabenanstieg um ein Drittel höher ausgefallen als in der Planung vorgesehen.

Im Gesamtergebnis des Ist-Soll-Vergleichs der Einnahmeseite wurde die Zielprojektion des Konsolidierungsprogramms um 52 Millionen DM übertroffen.

Im Ist-Soll-Vergleich zeigt sich eine Zielverfehlung auf der Ausgabe-seite in Höhe von 170 Millionen DM.

Auf der Einnahmeseite war die Zielverfehlung bei den Steuereinnahmen von entscheidender Bedeutung. Statt 2.446 Millionen DM wurden nur 2.279 Millionen DM an Steuereinnahmen erzielt.

Bei den Ausgaben wäre die Zielverfehlung erheblich höher gewesen, wenn die geplante Zuführung zum Vermögenshaushalt erfolgt wäre. Die Zuführung wurde von geplanten 325 Millionen DM auf tatsächlich 50 Millionen DM herabgesetzt. Demgegenüber sind Mehrausgaben insbesondere in der Sozialhilfe gegenüber der Planung zu verzeichnen. Gleiches gilt für die Zuschüsse für laufende Zwecke an soziale oder ähnliche Einrichtungen.

Bei den Gebührenhaushalten zeigen sich dagegen nur geringe Ergebnisverschlechterungen zwischen der Planung und dem erzielten Rechnungsergebnis. Bei den Einnahmen waren Mindereinnahmen von 43 Millionen DM zu verzeichnen. Demgegenüber wurden aber auch Minderausgaben von insgesamt 37 Millionen DM getätigt.

Zusammenfassend läßt sich anhand des Vergleichs des Haushaltsplans und des Rechnungsergebnisses für das Jahr 1994 feststellen, daß Mindereinnahmen, die zum überwiegenden Teil durch das Ausbleiben erwarteter Steuereinnahmen verursacht wurden, durch einen Abstrich bei der geplanten Zuführung vom Verwaltungs- an den Vermögenshaushalt für die Tilgung von Krediten und Kreditbeschaffungskosten aufgefangen werden konnten. Zugleich wurden Mehrausgaben, insbesondere im Sozialbereich, ebenfalls durch die Kürzung der geplanten Zuführung aufgefangen.

Die erzielten Ergebnisse nach Rechnungsergebnis und die Planung zeigen außerdem,

- daß die tatsächliche Personalausgabenreduzierung gegenüber dem Plan überwiegend im nichtbelastendem Bereich erfolgte und
- die Ausgabenreduzierung im Bereich des Sächlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwands ebenfalls zu einem Großteil auf den nicht belastenden Bereich zurückzuführen war.

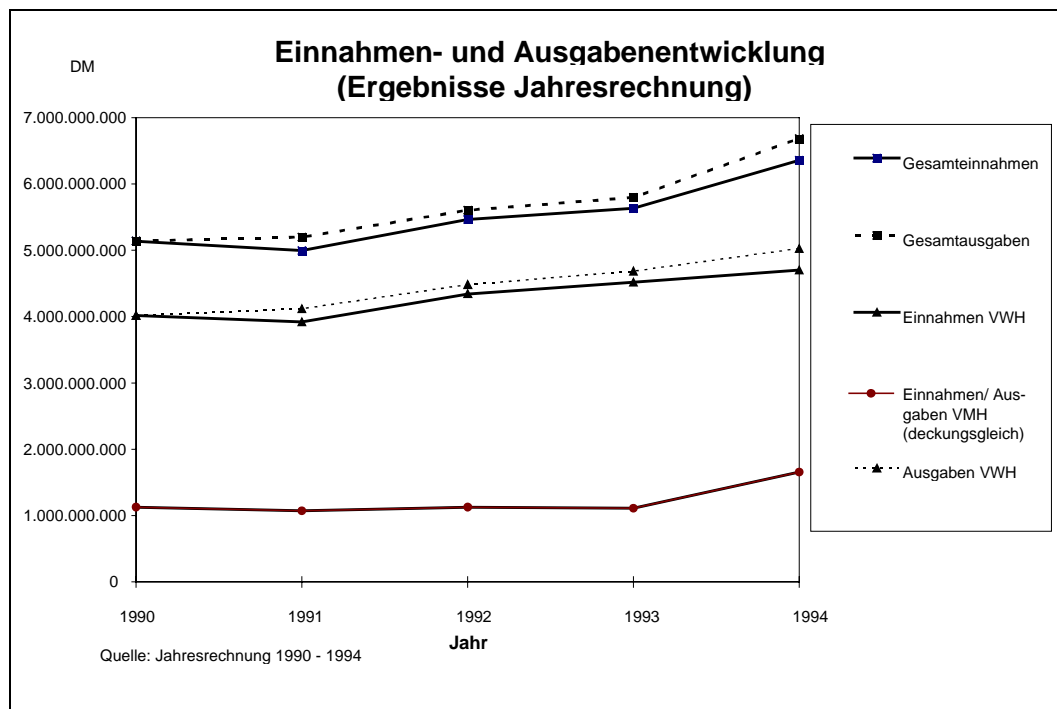
Von den Ausgabereduzierungen in diesen beiden Bereichen von 70 Millionen DM gegenüber dem Haushaltsplan sind fast 59 Millionen DM auf den nicht belastenden Bereich zurückzuführen.

2.4 Haushaltslage der Stadt Frankfurt am Main Ende 1994

2.4.1 Die Entwicklung 1990 - 1994

Die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung in Frankfurt am Main ist seit 1991 durch überproportionale Wachstumsraten der Ausgaben gegenüber den Einnahmen geprägt. Die folgende Grafik verdeutlicht dies.

Ansicht 2: Einnahmen- und Ausgabenentwicklung



Die Gesamteinnahmen des Verwaltungs- und Vermögenshaushalts stiegen in Frankfurt am Main um 1.243 Millionen DM von rund 5.142 Millionen DM im Jahre 1990 auf rund 6.358 Millionen DM im Jahre 1994 an. Die Gesamtausgaben des Verwaltungs- und Vermögenshaushalts standen 1990 noch auf dem Niveau der Einnahmen, sie stiegen in dieser Zeit aber von 5.142 Millionen DM auf 6.684 Millionen DM um 1.541 Millionen DM. Für 1994 bedeutete dies, daß ein Haushaltsdefizit von rund 326 Millionen DM ausgewiesen werden mußte.

Für die Entwicklung der bedeutenden Einnahmen- und Ausgabengrößen wurden Kennzahlen gebildet, die sich auf die bereinigten Einnahmen und Ausgaben des Verwaltungshaushalts (BEVWH und BAVWH) beziehen. Erst mit einer solchen Bereinigung ist eine Vergleichbarkeit zwischen den einzelnen Haushaltsjahren gewährleistet. Unberücksichtigt bleiben folgende Positionen des Haushalts:

- Zuführungen zwischen Vermögenshaushalt und Verwaltungshaushalt,

- innere Verrechnungen und kalkulatorische Kosten/Einnahmen,
- Zinsen aus inneren Darlehen,
- Fehlbeträge der Vorjahre.

Ein auf diese Art bereinigter Wert der Einnahmen und Ausgaben vermeidet Verzerrungen durch periodenfremde Elemente. Weiterhin werden solche Positionen nicht berücksichtigt, die lediglich zu einer Vergrößerung des Haushaltsvolumens führen, ohne den Saldo zu beeinflussen.

Für die Einnahmeseite des Verwaltungshaushalts stellt sich die Entwicklung wesentlicher Größen wie folgt dar:

Ansicht 3: Kennzahlen für die Einnahmeseite des Verwaltungshaushalts

Anteile der Einnahmenarten an den bereinigten Einnahmen des Verwaltungshaushalts					
Kennzahl	1990	1991	1992	1993	1994
Steuereinnahmequote (Steuern in Prozent der BEVWH)	60,00%	57,06%	58,15%	54,15%	53,08%
Zuweisungsquote (Schlüsselzuweisungen, sonstige allg. Zuweisungen in Prozent der BEVWH)	2,91%	2,64%	4,09%	4,05%	5,05%
Quote der Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb ohne innere Verrechnungen in Prozent der BEVWH	29,67%	32,06%	31,24%	32,92%	32,44%
Quote der sonstigen Finanzeinnahmen in Prozent der BEVWH	7,42%	8,24%	6,52%	8,88%	9,43%
Summe	100%	100%	100%	100%	100%

Rückläufige Steuereinnahmequote

Aus den Kennzahlen ist ein deutlicher Rückgang des prozentualen Anteils der Steuern an den bereinigten Einnahmen des Verwaltungshaushalts ersichtlich. Dieser sinkende Anteil der Steuern an den Einnahmen konnte nur teilweise durch die erhöhten Zuweisungen und die sonstigen Finanzeinnahmen konsolidiert werden. Selbst die gesunkene Steuereinnahmequote ist allerdings immer noch verhältnismäßig hoch, die Stadt Kassel hatte in 1994 nur noch einen Anteil der Steuereinnahmen an den bereinigten Einnahmen des Verwaltungshaushalts von 38 Prozent. Bei der Entwicklung der Steuereinnahmequote kann allerdings von einem rückläufigen Trend in Frankfurt am Main gesprochen werden.

Auf der Ausgabenseite sind folgende Kennzahlen von Bedeutung:

Ansicht 4: Kennzahlen für die Ausgabenseite des Verwaltungshaushalts

Anteile der Ausgabenarten an den bereinigten Ausgaben des Verwaltungshaushalts					
Kennzahl	1990	1991	1992	1993	1994
Personalkostenquote (Personalkosten in Prozent der BAVWH)	29,32%	30,83%	30,18%	28,91%	27,73%
Sachaufwandsquote (Sächlicher Betriebsaufwand (50 - 66, 67 ohne 679) in Prozent der BAVWH)	28,69%	26,38%	25,22%	23,24%	21,17%
Zuweisungs- und Zuschußquote (70,71 in Prozent der BAVWH)	10,15%	10,57%	10,01%	9,70%	9,80%
Sozialhilfefaufwandsquote (73 - 78 in Prozent der BAVWH)	12,60%	12,99%	14,27%	19,44%	20,71%
Zinsausgabenquote (Zinsen ohne innere Darlehen in Prozent der BAVWH)	8,10%	9,22%	9,96%	10,50%	11,02%
Quote der übrigen Finanzausgaben in Prozent der BAVWH	11,14%	10,01%	10,36%	8,21%	9,58%
Summe	100%	100%	100%	100%	100%

Auf der Ausgabenseite zeigen sich rückläufige Anteile an den bereinigten Ausgaben des Verwaltungshaushalts bei den Personal- und Sachausgaben sowie bei den Zuweisungen und Zuschüssen und den übrigen Finanzausgaben. Demgegenüber sind erhebliche Steigerungen bei den Sozialhilfefaufwendungen, weitgehend unbeeinflussbar von der Stadt, und den Zinsaufwendungen zu beobachten, die letztlich zu einer Kompensation der rückläufigen Positionen des Haushalts beigetragen haben. Diese Ausgabenbereiche sind direkt durch die Entscheidungen der Kommunen beeinflussbar, so daß sich hier erste Spuren der Konsolidierung zeigen.

Die rückläufige Personalausgabenquote zeigt zwar, daß Konsolidierungsmaßnahmen in diesem Bereich in den letzten beiden Jahren gegriffen haben. Verglichen mit anderen Kommunen ist der Wert von nahezu 28 Prozent an den bereinigten Ausgaben des Verwaltungshaushalts durchschnittlich. Die Sachaufwandsquote wurde von einem überdurchschnittlichen Niveau auf vergleichbare Werte anderer Kommunen zurückgefahren. Mit 21 Prozent ist die Sozialhilfequote im Hinblick auf die Steigerung seit 1990 bemerkenswert, die Quote in 1994 ist verglichen mit dem Wert in Kassel von mehr als 28 Prozent allerdings noch verhältnismäßig moderat.

Wesentliche Veränderungen gab es auch im Vermögenshaushalt. Ausgehend von einem Einnahmen- und Ausgabenniveau von rund 1.125 Millionen DM, das bis 1993 nahezu konstant blieb, stiegen die Ein- und Ausgaben 1994 um fast die Hälfte auf 1.656 Millionen DM. Diese überdurchschnittliche Steigerung des gesamten Vermögenshaushalts wurde bei den Einnahmen hauptsächlich durch eine Vermögensveräußerung von Beteiligungen (Veba-Aktien) von insgesamt 648 Millionen DM und bei den Ausgaben durch eine außerordentliche Tilgung von insgesamt

568 Millionen DM verursacht. Die Einnahmen im Vermögenshaushalt bestanden 1990 noch im wesentlichen aus Krediten (783 Millionen DM), aus Mitteln des Verwaltungshaushalts (Zuführung zum Vermögenshaushalt 132 Millionen DM) und mit 89 Millionen DM aus Einnahmen aus Veräußerung von Anlagevermögen.

Rücklage aufgezehrt

Die Rücklagen wurden in den Folgejahren verstärkt aufgezehrt. Die Entnahmen aus Rücklagen machten 1992 mit 138 Millionen DM schon 12 Prozent und 1993 mit 177 Millionen DM sogar 16 Prozent der Einnahmen aus. Demgegenüber wurden fast keine Mittel mehr aus dem Verwaltungshaushalt in den Vermögenshaushalt übergeführt. Erst 1994 ist wieder eine Zuführung aus dem Verwaltungshaushalt an den Vermögenshaushalt in Höhe von 49 Millionen DM zu verzeichnen. Die allgemeine Rücklage war 1994 völlig aufgezehrt. In den Jahren 1991 bis 1993 wurden jährlich 166 bis 190 Millionen DM über die Veräußerung des Anlagevermögens eingenommen, 1994 waren es nur noch 68 Millionen DM. Dafür wurden erstmalig seit 1990 im Jahr 1994 Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen in Höhe von 648 Millionen DM erzielt.

Der zentrale Faktor für den Anstieg der Einnahmen ist demnach die Veräußerung von Vermögenswerten, die zur Deckung der auftretenden Defizite verwendet werden mußten. Auf der Ausgabenseite sind die Baumaßnahmen und die Tilgungsleistungen der Stadt entscheidend. Im Jahr 1990 betragen die Baumaßnahmen 463 Millionen DM, die Bauausgaben 481 Millionen DM. Die Tilgungsleistungen stiegen im Betrachtungszeitraum von 153 Millionen DM in 1990 über 230 Millionen DM in 1993 auf 568 Millionen DM. Der Betrag für 1994 stellt eine Sondertilgung dar, die im wesentlichen aus den getätigten Beteiligungsveräußerungen finanziert wurde.

Parallel zu den steigenden Vermögensveräußerungen auf der Einnahmenseite ist auf der Ausgabenseite der Vermögenserwerb rückläufig.

Schleichende Verarmung durch Vermögensverzehr

Letztlich zeigt gerade die strukturelle Entwicklung des Vermögenshaushalts die schleichende „Verarmung“ der Stadt auf. Kontinuierlich steigende Vermögensveräußerungen und ein rückläufiger Zugang von Vermögen bei gleichzeitiger Auflösung der Rücklagen sind ein Indiz für die sinkenden finanzwirtschaftlichen Bewegungsspielräume, die nur mit derartigen „Stabilisierungsversuchen“ - zumindest bis 1994 - aufgefangen worden sind.

2.4.2 Entwicklung des Zuschußbedarfs und der allgemeinen Deckungsmittel

Die Zuschußbedarfe der Einzelpläne 0 - 7 sind in den Jahren 1990 - 1994 um 310 Millionen DM von 1.873 Millionen DM auf 2.183 Millionen DM gestiegen. Gegenüber 1993 ist ein Rückgang um 34 Millionen DM zu verzeichnen.

Bedeutendster Zuschußträger ist die Soziale Sicherung mit nunmehr 900 Millionen DM. Auch im Hinblick auf die Entwicklung seit 1990 erweist sich der Einzelplan 4 als der wesentliche Kostentreiber im Haushalt. Hier schlagen sich steigende Fallzahlen in der Sozial- und Jugendhilfe und der steigende Kommunalisierungsgrad der Sozialen Sicherung nieder. Die steigende Belastung des Haushalts durch die Soziale Sicherung konnte nicht durch einen entsprechenden Rückgang bei den Zuschüssen der anderen Einzelpläne aufgefangen werden. Während die Einzelpläne 5 - 7 seit 1990 keinen Anstieg aufweisen, sondern tendenziell rückläufig sind oder auf dem Niveau von 1990 verharren, weisen die Einzelpläne 0 - 3 einen weiteren Ausgabenanstieg auf, der nur zu einem geringen Teil auf externe Faktoren zurückzuführen ist (insbesondere das Kindertagesstätten-Programm im Einzelplan 2). Festzustellen ist auch, daß das Volumen insbesondere des Einzelplans 3 im Städtevergleich ein bemerkenswertes Ausmaß besitzt.

Ausgabenanstieg nur gering fremdbestimmt

Auch von der Einnahmenseite konnten die wachsenden Zuschüsse nicht aufgefangen werden. Dies zeigt sich anhand eines Vergleichs der Wachstumsraten der allgemeinen Deckungsmittel und der Zuschußbedarfe. Die allgemeinen Deckungsmittel wurden wie folgt ermittelt:

Ansicht 5: Allgemeine Deckungsmittel

Allgemeine Deckungsmittel (in Millionen DM)		1990	1991	1992	1993	1994
1. Einnahmen des Verwaltungshaushalts		4017,1	3.921,6	4.341,9	4.521,2	4.702,2
2. Allgemeine Deckungsmittel						
GrpNr. 00-03	Steuern	2.210,1	2.010,2	2.241,1	2.150,1	2279,8
GrpNr. 04	Schlüsselzuweisungen	54,4	57,3	81,5	120,3	110,8
GrpNr. 061	Gründerwerbsteuerzuweisungen	52,9	35,6	76,2	40,7	96,0
GrpNr. 05	Bedarfszuweisungen	0,0	0,0	0,0	0,0	10,0
GrpNr. 20	Zinseinnahmen	70,4	79,5	67,3	84,5	73,9
GrpNr. 21-22	Gewinnanteile, Konzessionsabgaben	161,5	175,1	129,8	124,6	114,9
GrpNr. 26	Weitere Finanzeinnahmen	18,1	23,2	26,1	56,1	67,7
GrpNr. 27	Kalkulatorische Einnahmen	301,5	316,6	292,0	311,7	324,0
	Summe allgemeine Deckungsmittel	2.868,9	2.697,5	2.914,0	2.888,0	3.077,1
Zuwachs der allgemeinen Deckungsmittel auf Basis HHJ 1990			-171,4	45,1	19,1	208,2

Verringerung politischer Handlungsspielräume

Während die Zuschüsse für die Einzelpläne seit 1990 um insgesamt 310 Millionen DM anstiegen, betrug das Wachstum der allgemeinen Deckungsmittel nur 208 Millionen DM. Angesichts dieser Entwicklung kann von einer Verringerung politischer Handlungsspielräume gesprochen werden, da freie Spitzen im Haushalt tendenziell geringer werden und die Möglichkeiten von Ausgabenbewilligungen auf Basis politischer Prioritäten zunehmend begrenzt werden.

2.4.3 Defizitanalyse

Entsprechend der dargestellten Entwicklung der bedeutenden Einnahmen- und Ausgabenpositionen sowie der Zuschußbedarfe in den Einzelplänen werden in Frankfurt am Main seit 1991 Haushaltsdefizite ausgewiesen. Die im Haushalt ausgewiesenen Defizite sind allerdings nur teilweise vergleichbar, weil besondere Finanzierungsvorgänge in den einzelnen Haushaltsjahren das Gesamtergebnis erheblich beeinflusst haben.

Mit den vorliegenden Daten wurden deshalb zwei normierte und damit vergleichbare Defizite für die Stadt Frankfurt am Main berechnet, die unterschiedliche Defizitbestandteile berücksichtigen und bei der Bestimmung des zu erzielenden Konsolidierungspotentials von Bedeutung sind:

- Das normierte Defizite inklusive der Belastungen der Vorjahre. Dieses Defizit berücksichtigt folgende Beträge:
 - Das gemäß Jahresrechnung ausgewiesene Defizit.
 - Ggf. Auflösung von Rücklagen, die der Finanzierung des Defizits dienen und daher in den betreffenden Haushaltsjahren zum Defizit der Jahresrechnung hinzuaddiert werden müssen.
 - Zusätzlich die erforderliche Zuführung zum Vermögenshaushalt, soweit diese nicht oder nicht in dem erforderlichen Umfang erfolgt ist.
- Das Jahresdefizit ohne Berücksichtigung von Fehlbeträgen der Vorjahre. Diese Defizitposition stellt die jährliche strukturelle Lücke zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Verwaltungshaushalts dar, wenn davon ausgegangen wird, daß alle Anforderungen an eine geordnete Haushaltswirtschaft erfüllt sind (Zuführung zum Vermögenshaushalt, ausreichende Bildung von Rücklagen).

In der folgenden Übersicht sind die Defizite nach Haushaltsplan und die normierten Defizite, wie eben erläutert, zusammenfassend dargestellt.

Ansicht 6: Berechnung normierter Defizite unter Berücksichtigung einer Rücklagenauflösung und der Zuführung an den Vermögenshaushalt für ordentliche Tilgung und Kreditbeschaffung

Berechnung normierter Defizite unter Berücksichtigung einer Rücklagenauflösung und der Zuführung an den Vermögenshaushalt für ordentliche Tilgung und Kreditbeschaffung (in Millionen DM)							
Nr.		1990	1991	1992	1993	1994	Folgejahre
1.	Einnahmen der lfd. Verwaltung (Ein. VWH ohne 5.)	4.017	3.922	4.224	4.385	4.702	
2.	Ausgaben der lfd. Verwaltung (Aus. VWH o. 3,4,6)	- 3.652	- 3.777	- 4.069	- 4.233	- 4.322	
(A)	E-/A-Überschuß (Überschuß der lfd. Verwaltung)	365	145	155	152	381	
3.1	Zinsen Kassenkredite	-1	-17	-23	-14	-6	
3.2	Zinsen Haushaltskredite	-287	-327	-387	-437	-477	
*getätigte Zuführung zum VMH für							
4.1	ordentliche Tilgung und Kreditbeschaffungskosten	-77		-1			
4.2	Investitionen					-24	
4.3	allgemeine Rücklage						
*getätigte Zuführung vom VMH aus							
5.	allgemeiner Rücklage	0	0	117	136	0	
(B)	Haushaltsdefizit der Verwaltung ohne Fehlbetrag	0	-199	-139	-163	-127	
6.	Fehlbetrag						
	Fehlbetrag von 1991					-199	
	Fehlbetrag 1992 (spätestens einzustellen in 1995)						-139

Berechnung normierter Defizite unter Berücksichtigung einer Rücklagenauflösung und der Zuführung an den Vermögenshaushalt für ordentliche Tilgung und Kreditbeschaffung (in Millionen DM)							
Nr.		1990	1991	1992	1993	1994	Folgejahre
	Fehlbetrag 1993 (spätestens einzustellen in 1996)						-163
	Fehlbetrag 1994 (spätestens einzustellen in 1997)						-326

Berechnung normierter Defizite unter Berücksichtigung einer Rücklagenauflösung und der Zuführung an den Vermögenshaushalt für ordentliche Tilgung und Kreditbeschaffung (in Millionen DM)							
Nr.		1990	1991	1992	1993	1994	Folgejahre
(C)	gemäß Jahresrechnung ausgewiesenes Defizit	0	-199	-139	-163	-326	
7.	erforderliche Zuführung zum VMH für ordentliche Tilgung u. Kreditbeschaffungskosten	-154	-163	-194	-261	-228	
normiertes Haushaltsdefizit							
(D)	einschl. Fehlbetrag = Konsolidierungsbedarf + Fehlbetrag (C - 4.1 + 7 - 5)	-77	-361	-449	-560	-553	
(E)	ohne Fehlbetrag = jährlicher Konsolidierungsbedarf (B - 4.1 + 7 - 5)	-77	-361	-449	-560	-354	
* unberücksichtigt sind Zuführungen zwischen Verwaltungshaushalt und Vermögenshaushalt 1. von zweckgebundenen Mitteln für / aus Sonderrücklagen, 2. von zweckgebundenen Mitteln an / aus unselbständigen Stiftungen 3. für / aus Gebühren- und Beitragsausgleichsrückstellungen							

Aus der Ansicht ist ersichtlich, daß die Stadt Frankfurt am Main unter Anlegung der Maßstäbe einer geordneten Haushaltswirtschaft

- bereits 1990 ein Defizit in Höhe von 77 Millionen DM aufzuweisen hatte,
- dieses Defizit in den Folgejahren kontinuierlich bis 1993 gestiegen ist und
- erstmals im Jahr 1994 wieder sinkt, wenn der Fehlbetrag des Jahres 1991 unberücksichtigt bleibt, aber
- unter Berücksichtigung der Fehlbeträge das Defizit auf hohem Niveau stagniert.

Für den Konsolidierungsbedarf in Frankfurt am Main können auf Basis dieser Defizitanalyse folgende Feststellungen getroffen werden:

- Per Ende 1994 ist die Stadt mit einem Umfang von 501 Millionen DM Fehlbeträgen der Vorjahre belastet, die in den nächsten Jahren haushaltswirksam werden. Diese Fehlbeträge können ggf. aus Vermögensveräußerungen gedeckt werden.
- Das Jahresdefizit stellt eine strukturelle Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben des Verwaltungshaushalts dar, die nicht aus Vermögensveräußerungen gedeckt werden sollte, da dies keine dauerhafte Problemlösung sein dürfte. Hinzu tritt, daß einerseits die Aufnahmefähigkeit des Markts für Vermögensbestandteile der Stadt begrenzt ist und andererseits die ständige Deckung einer strukturellen Lücke von Einnahmen und Ausgaben zu einer dauerhaften Auszehrung der Vermögenswerte der Stadt führt. Das Jahresdefizit muß daher mit Hilfe von Ausgabenreduzierungen beziehungsweise Einnahmeerhö-

Strukturelle Lücke 1994 in Höhe von 354 Millionen DM

hungen zurückgeführt werden. Per Ende 1994 besteht nach dieser Betrachtungsweise ein Konsolidierungsbedarf von 354 Millionen DM im Haushalt der Stadt Frankfurt am Main.

2.5 Prüfung der Eigenbetriebe und Beteiligungen

Im Rahmen der Konsolidierungsprüfung wurden die Eigenbetriebe und Beteiligungen im Hinblick auf die Belastung des städtischen Haushalts untersucht. Es wurden nur diejenigen Eigenbetriebe und Beteiligungen ausgewählt, deren - um Zuschüsse der Stadt bereinigte - Jahresergebnisse 1993 und 1994 im Durchschnitt einen Fehlbetrag von mehr als 1 Million. DM ausweisen.

Risiken aus Beteiligungen

Eigenbetriebe werden mit dem Saldo ihres Wirtschaftsplans im Haushaltsplan veranschlagt. Da sie keine eigene Rechtspersönlichkeit aufweisen, werden Kredite über die Stadt bereitgestellt, auch wenn die Kreditaufnahmen nicht mehr unmittelbar über den Haushalt abgewickelt werden.

Beteiligungen sind zwar rechtlich selbständig, sie können jedoch den Haushalt belasten, indem laufende Jahresfehlbeträge oder aufgelaufene Bilanzverluste durch entsprechende Transferzahlungen letztlich aus dem Haushalt ausgeglichen werden müssen, wenn die jeweilige Gesellschaft diese Verluste nicht aus eigener Kraft abdecken kann. Dabei kann eine verdeckte Haushaltsbelastung entstehen, wenn laufende Jahresfehlbeträge nicht in der Periode ausgeglichen, sondern in den Bilanzen als Verlustvortrag in das neue Geschäftsjahr vorgetragen werden müssen.

Ein genaues Kriterium, wann die wirtschaftliche Lage einer Beteiligungsgesellschaft zu einer Belastung für den Haushalt werden muß, gibt es nicht, da laufende Verluste beispielsweise vorübergehend durch Substanzverzehr aufgefangen werden können. Wann ein kritischer Punkt überschritten wird, ist eine Bewertungsfrage, die unter Berücksichtigung der Kapitalausstattung und der Einschätzung der künftigen Entwicklung der Verluste/Gewinne einer Beteiligung zu beantworten ist.

Daher können nur spezifische Gefährdungspotentiale beschrieben werden, die den Haushalt mit unterschiedlicher Dringlichkeit belasten können.

- Die per Ende 1994 offenen Defizite, d.h. Bilanzverluste, die nicht durch eine Verlustabdeckung der Stadt oder Rücklagen gedeckt sind, zeigen an, was die Stadt zu zahlen hätte, wenn die Bilanzverluste der Beteiligungen ohne Substanzverzehr ausgeglichen sein sollen. Die offenen Defizite entsprechen damit einem jährlichen Haushaltsdefizit einschließlich der Fehlbeträge der Vorjahre.

Offene Defizite aus Beteiligungen in Höhe von 249,5 Millionen DM

Die Bilanzverluste der ausgewählten Eigenbetriebe und Mehrheitsbeteiligungen belaufen sich 1994 auf insgesamt 582,6 Millionen DM. Abzüglich der durch die Stadt geleisteten Transferzahlungen zur Verlustabdeckung verbleiben Haushaltsbelastungen durch offene De-

fizite per Ende 1994 mit einem Gesamtbetrag von 249,5 Millionen DM.

- Die Gegenüberstellung der Bilanzverluste und des verfügbaren Eigenkapitals und der Rücklagen zeigt, in welchem Umfang die Bilanzverluste noch durch Eigenkapital gedeckt sind. Bei Bilanzverlusten von insgesamt 582,6 Millionen DM in 1994 belaufen sich die nicht durch Eigenkapital gedeckte Bilanzverluste auf 268,6 Millionen DM, die noch durch Eigenkapital gedeckten Bilanzverluste auf 314,1 Millionen DM.
- Die Jahresfehlbeträge zeigen an, welche Verluste innerhalb eines Jahres bei den Gesellschaften entstanden sind. Bei vollständigem Verlustausgleich durch die Stadt erhöht sich das Defizit des Haushalts entsprechend.

Bei den ausgewählten Eigenbetrieben und Beteiligungen sind 1994 durch Jahresfehlbeträge zusätzliche Belastungen in Höhe von 180 Millionen DM eingetreten. Bei der Saalbau GmbH und bei der Grüngürtel Frankfurt GmbH sind im gleichen Jahr durch Jahresüberschüsse in Höhe von 0,2 Millionen DM beziehungsweise 3,1 Millionen DM Entlastungen von insgesamt 3,3 Millionen DM eingetreten. Als zusätzliche Nettobelastung 1994 ergeben sich somit 176,7 Millionen DM. 30 Prozent des aufgelaufenen Bilanzverlusts der Eigenbetriebe und Mehrheitsbeteiligungen sind durch Jahresfehlbeträge 1994 entstanden.

- Die Eigenkapitalreichweite gibt Aufschluß darüber, wie lange jährlich gleichbleibende Verluste in der Höhe des Untersuchungsjahres noch durch die Unternehmenssubstanz abgedeckt werden können.

Die Eigenkapitalreichweiten erstrecken sich von 17,48 Jahren bei den Stadtwerken bis zu 0 Jahren bei den Beteiligungen, deren Eigenkapital vollständig durch aufgelaufene Defizite (Bilanzverluste) aufgebraucht worden ist. Angenommen, per Ende 1994 müßten alle Fehlbeträge des laufenden Jahres bei den Gesellschaften ausgeglichen werden, die eine Eigenkapitalreichweite von unter einem Jahr aufweisen, so müßte die Stadt einen zusätzlichen Betrag von 79,2 Millionen DM aus dem Haushalt zur Verlustabdeckung bereitstellen.

Per Magistratsbeschluß Nr. 1056 vom 23. Juni 1995 hat die Stadt eine Maßnahme zur einmaligen Verlustabdeckung beschlossen. Nach diesem Beschluß sollen die bis 1994 kumulierten Bilanzverluste der defizitären Mehrheitsbeteiligungen (mit Ausnahme der Mainufer Projektentwicklungsgesellschaft mbH in Höhe von 61,8 Millionen DM) durch die Erlöse aus dem Verkauf des Technischen Rathauses einmalig ausgeglichen werden. Nach diesem einmaligen Defizitenausgleich verbleiben weiterhin offene Defizite bei der Frankfurt Projekte GmbH in Höhe von 10,2 Millionen DM und bei der Grüngürtel Frankfurt GmbH in Höhe von 2,2 Millionen DM.

Ausgleich der Bilanzverluste durch Veräußerungserlöse

Neben der Entschuldung wurden zusätzlich Sanierungsmaßnahmen vorgenommen, die zu einer Reduktion der jährlichen Defizite führen sollen. Die Zuschußplanung der Stadt für 1996 - 2000 wies unter Berücksichtigung aller bisher verabschiedeten Sanierungskonzepte einen Rückgang des Zuschußvolumens von 96,3 Millionen DM in 1996 um etwa 25 Prozent auf 73,0 Millionen DM in 2000 auf.

Nach der Prüfung der Mehrheitsbeteiligungen bestehen zumindest bei einigen Beteiligungen Bedenken, ob die Kürzung der Zuschußbedarfe in der angegebenen Höhe mit den laufenden Sanierungsmaßnahmen erzielbar sein wird. Insbesondere bei folgenden Mehrheitsbeteiligungen sind weitere Einsparungen erforderlich, um die Zuschußreduzierungen bis zum Jahr 2000 erzielen zu können:

- Die Rückführung des Zuschußbedarfs bei der Alten Oper Frankfurt GmbH auf 9,5 Millionen DM scheint wenig realistisch zu sein. So gehen Gutachten von einer Kürzung auf 12 Millionen DM aus.
- Die geplanten Zuschüsse der Stadion GmbH sind angesichts der zukünftigen Sanierungsbedarfe von Sportstätten und den künftigen Belastungen durch die Titus-Therme fragwürdig. Im Nachtrag 1995 werden einschließlich 19,2 Millionen DM Verlustabdeckung 49,2 Millionen DM für Ausgaben veranschlagt. Somit sind die veranschlagten Zuschußbedarfe unter Status-Quo-Bedingungen realistisch, berücksichtigen aber keinen Sanierungsbedarf in den Folgejahren.

2.6 Schulden und Eventualverbindlichkeiten

Im Rahmen der Konsolidierungsprüfung sind die Schulden und Bürgschaften der Stadt Frankfurt am Main hinsichtlich der Belastungseffekte auf den Haushalt zu prüfen. Belastungseffekte sind dabei unter drei Aspekten von Bedeutung:

- Belastung durch den Schuldendienst für Haushalts- und Kassenkredite,
- Belastungsrisiko durch die Schulden der Eigenbetriebe und der defizitären Mehrheitsbeteiligungen,
- Belastungsrisiko durch Bürgschaften auf weitere Kredite.

Schuldenstand
1994: 6.573
Millionen DM

Als Schulden werden gem. § 45 Nr. 20 GemHVO alle Rückzahlungsverpflichtungen aus Kreditaufnahmen und ihnen wirtschaftlich gleichkommende Vorgänge sowie aus der Aufnahme von Kassenkrediten definiert. Diese Schulden belasten den Haushalt unmittelbar durch Schuldendienstzahlungen (Zinsen, Tilgungen und Kreditbeschaffungskosten). Die Schulden aus Haushaltskrediten belaufen sich gem. Jahresrechnung 1994 auf 6.472,4 Millionen DM, die Schulden aus Kassenkrediten am Jahresende auf 101,0 Millionen DM. Der Schuldenbestand der Stadt Frankfurt am Main beträgt somit 6.573,4 Millionen DM (vgl. Ansicht 7).

Von den Schulden der vier Eigenbetriebe, die sich gemäß Jahresrechnung 1994 auf 1.723,2 Millionen DM belaufen, können Belastungen auf den Haushalt wirken, wenn Investitionen nicht oder nicht vollständig

über Gebühren gedeckt werden können; bei der Prüfung wurden jedoch keine konkreten Hinweise gefunden. Aus den Bankschulden der defizitären Mehrheitsbeteiligungen in Höhe von 394,2 Millionen DM resultieren ebenfalls Belastungsrisiken, weil diese Unternehmen durch Leistungszuschüsse und Verlustabdeckung direkt vom Stadthaushalt abhängen (vgl. Ansicht 7).

Ansicht 7: Schulden und Eventualverbindlichkeiten 1994

Schulden und Eventualverbindlichkeiten 1994	
Positionen	Schulden/ Eventualverbindlichkeiten in Millionen DM
1. Haushaltskredite	6.472,4
2. Kredite der Eigenbetriebe	1.723,2
A. fundierte Schulden (1+2)	8.195,6
3. Kassenkredite	101,0
B. Summe fundierte Schulden und Kassenkredite (1+2+3)	8.296,6
4. Bankschulden der defizitären Mehrheitsbeteiligungen	394,2
5. Bürgschaften für weitere Kredite	233,6
C. Summe Eventualverbindlichkeiten (4+5)	627,8

Bürgschaften sind keine Schulden der Stadt, sie stellen jedoch eine Position mit potentiellem Schuldcharakter dar, wenn der Bürgschaftsfall eintritt. Insgesamt beläuft sich der Bürgschaftsstand auf 542,2 Millionen DM. Hiervon sind 308,5 Millionen DM Bürgschaften, die Bankschulden der defizitären Mehrheitsbeteiligungen absichern und nach den Prüfungen derzeit keine Risiken zur Folge haben. Bei den verbleibenden 233,6 Millionen DM konnten ebenfalls keine Risiken festgestellt werden. Die Bürgschaften wurden nach den Maßstäben der HGO eingegangen.

Die Summe der Schulden und Eventualverbindlichkeiten der Stadt Frankfurt am Main beläuft sich per Ende 1994 auf insgesamt 8.924,4 Millionen DM. Zu den Schulden aus Haushaltskrediten kommen somit noch Schulden aus Kassenkrediten sowie Eventualverbindlichkeiten in Höhe von 2.452 Millionen DM (= 38 Prozent der Schulden aus Haushaltskrediten) hinzu.

Die Haushaltsschulden sind in Frankfurt am Main 1990 - 1994 von 4.619 Millionen DM um 40 Prozent auf 6.472 Millionen DM gewachsen. In der gleichen Zeit sind die Schulden der Eigenbetriebe von 1.068 Millionen DM um über 60 Prozent auf 1.723 Millionen DM angestiegen. Während die Pro-Kopf-Haushaltsverschuldung 1990 - 1994 von 7.284 DM um 36 Prozent auf 9.889 DM gewachsen ist, haben sich die Pro-Kopf-Steuerereinnahmen von 3.654 DM um 4 Prozent auf 3.800 DM erhöht. Frankfurt am Main weist damit im Verhältnis zum Durchschnitt vergleichbarer Städte etwa das Doppelte an Schulden, Tilgungen und Zinsen aus, während es bei den Nettosteuerereinnahmen nur etwa 68 Prozent über dem Durchschnitt liegt. Darüber hinaus liegt die Schulden-

standsquote 22 Prozent und die Zinsquote 26 Prozent über dem Durchschnitt. Im Städtevergleich weist damit Frankfurt am Main eine höhere Zinsbelastung des Haushalts auf.

Zusätzlich besteht vor allem durch ausstehende Bauunterhaltung, fehlende allgemeine Rücklagen sowie durch mangelnde Kongruenz der Kreditlaufzeiten und der mittleren Abschreibungszeiten der damit finanzierten Investitionen ein erhebliches Belastungsrisiko durch verdeckte Verschuldung. Die Kreditkongruenz ist definiert als Verhältnis der Abschreibungsdauer zur Kreditlaufzeit. Bei einem Wert von 1 stimmen Abschreibungsdauer und Kreditlaufzeit überein. Liegt der Wert unter 1, fallen Kreditkosten an, nachdem Investitionsobjekte bereits abgeschrieben sind und Ersatzinvestitionen bereits finanziert werden müssen. In diesem Fall werden zusätzliche Belastungen für den Haushalt zukünftig wirksam. Die mittleren gewichteten Kreditkongruenzen zeigen insbesondere für die Haushaltsjahre 1992 und 1993, daß Investitionen im Durchschnitt mit erheblich langfristigeren Krediten finanziert worden sind. Investitionen werden somit im Durchschnitt erheblich schneller abgeschrieben als die zugrundeliegenden Kredite abbezahlt werden.

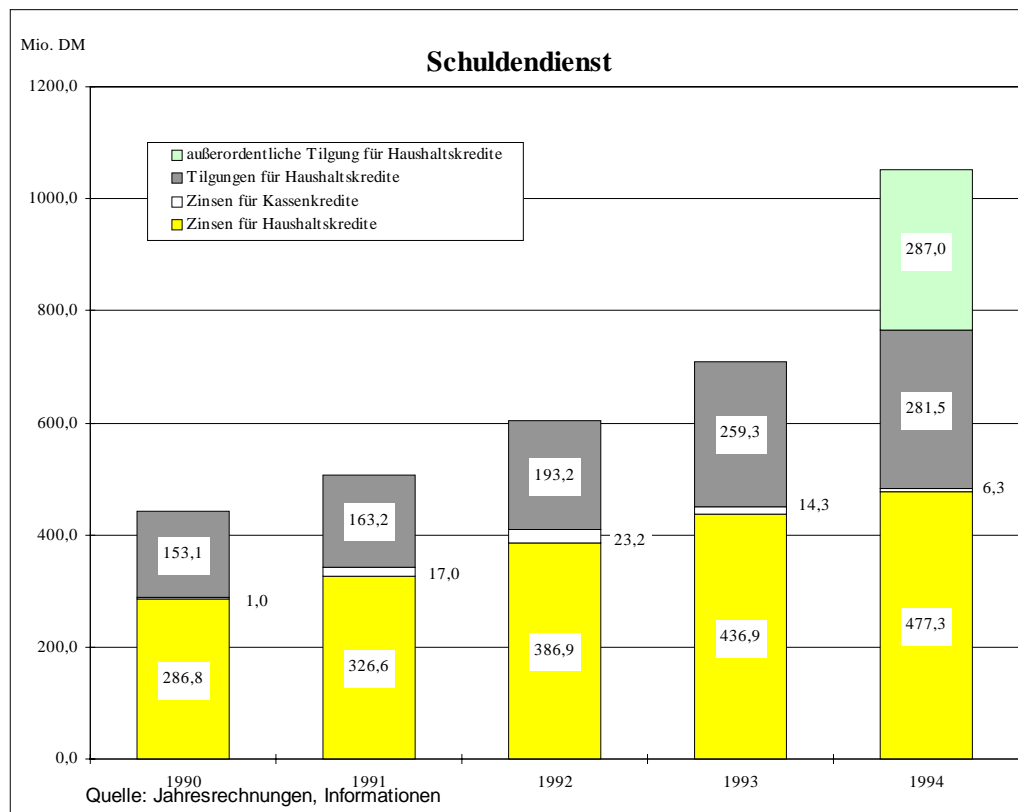
2.6.1 Schuldendienst

Der Schuldendienst enthält

- Zinsen für Haushaltskredite (Ausgaben des Verwaltungshaushalts)
- Zinsen für Kassenkredite (Ausgaben des Verwaltungshaushalts)
- Tilgungen für Haushaltskredite (Ausgaben des Vermögenshaushalts)
- Kreditbeschaffungskosten (Ausgaben des Vermögenshaushalts)

In Frankfurt am Main hat sich der Schuldendienst 1990 - 1994 gemäß folgender Übersicht entwickelt:

Ansicht 8: Schuldendienst



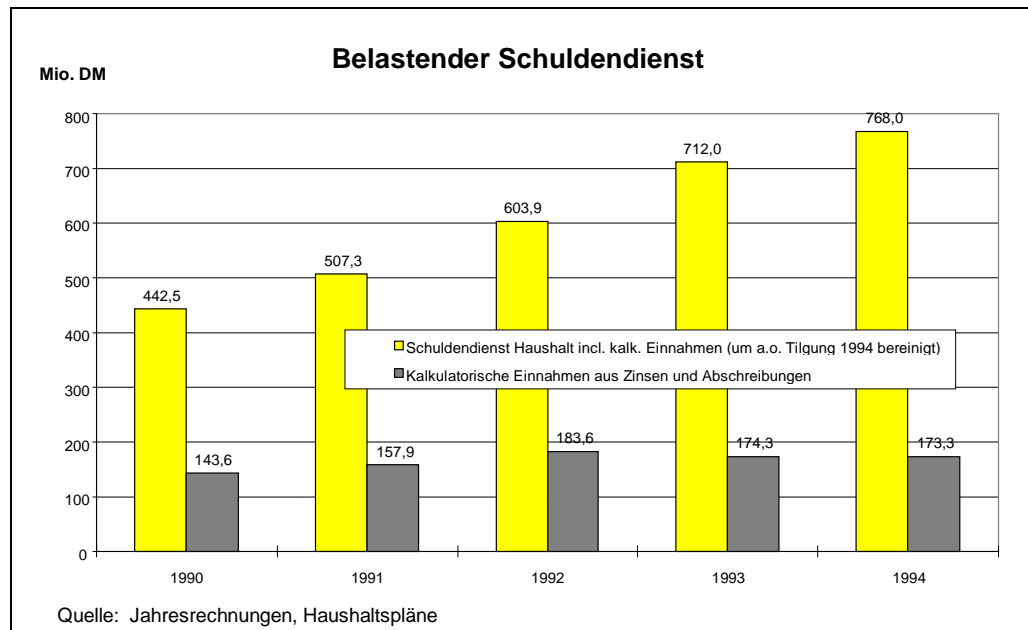
Die jährlichen Ausgaben für den Schuldendienst stellen eine entscheidende Belastungsgröße für den Haushalt dar; nach Bereinigung der Tilgungen um den außerordentlichen Anteil 1994 sind die Zahlungen für den Schuldendienst 1990 - 1994 von 442,5 Millionen DM um 73 Prozent auf 768 Millionen DM gewachsen. Die Zinszahlungen für Haushalts- und Kassenkredite haben sich in der gleichen Zeit von 287,8 Millionen DM um 68 Prozent auf 483,6 Millionen DM erhöht.

Stark ansteigender Schuldendienst

Der belastende Schuldendienst ergibt sich durch die Bereinigung des Schuldendienstes um die Summe der kalkulatorischen Zinsen und Abschreibungen der Gebührenhaushalte, die den Haushaltsplänen und Jahresrechnungen im Unterabschnitt 9130 entnommen werden kann. Diese Einnahmen werden durch die Gebühren „erwirtschaftet“ und stellen insoweit keine Haushaltsbelastung dar. Für die folgende Betrachtung bleiben die Gebührenhaushalte unberücksichtigt (Bauaufsicht, Straßenreinigung, Parkflächen und Parkreinigung, Stadtentwässerung, Abfallsammlung, Abfallentsorgungsanlagen).

Die Entwicklung des belastenden Schuldendienstes 1990 - 1994 läßt sich in folgender Übersicht durch die Gegenüberstellung des Schuldendienstes und der kalkulatorischen Einnahmen aus Zinsen und Abschreibungen aufzeigen:

Ansicht 9: Belastender Schuldendienst



Verdopplung
der belastenden
Schulden-
diensts

Der belastende Schuldendienst für die Wohnungsbauförderung und für übrige Zwecke hat sich 1990 - 1994 von 299 Millionen DM auf 595 Millionen DM verdoppelt. Der Anteil des Schuldendiensts, der durch kalkulatorische Einnahmen aus Zinsen und Abschreibungen gedeckt ist, ist in der gleichen Zeit von 32,5 Prozent auf 22,6 Prozent gefallen.

2.6.2 Zinsausgaben und allgemeine Deckungsmittel

In welchem Umfang politischer Gestaltungsspielraum durch steigende Schulden verloren geht, zeigt sich in der Gegenüberstellung von Zinsausgaben und allgemeinen Deckungsmitteln. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, welcher Anteil des Zuwachses bei den allgemeinen Deckungsmitteln durch den Zuwachs bei den Zinsausgaben verzehrt wird.

Ansicht 10: Zinsausgaben und allgemeine Deckungsmittel

Zinsausgaben und allgemeine Deckungsmittel (in Millionen DM)					
	1990	1991	1992	1993	1994
Summe allgemeine Deckungsmittel	2.868,9	2.697,5	2.914,0	2.888,0	3.077,1
Zuwachs der allgemeinen Deckungsmittel auf Basis HHJ 1990		-171,4	45,1	19,1	208,2
Zinsausgaben	287,8	343,6	410,1	451,2	483,6
Zuwachs der Zinsausgaben auf Basis HHJ 1990		55,8	122,3	163,4	195,8
Prozentanteil der Zinsausgaben an den allgemeinen Deckungsmitteln	10,0%	12,7%	14,1%	15,6%	15,7%

Während die allgemeinen Deckungsmittel 1990 - 1994 absolut um 208,2 Millionen DM gestiegen sind, sind die Zinsausgaben um 195,8 Millionen DM gestiegen. Der Zuwachs bei den allgemeinen Deckungsmitteln wurde somit zu 94 Prozent durch den Zuwachs bei den Zinsausgaben aufgezehrt. Die Zinsausgaben beschränken somit die Disponibilität des Einnahmewachses erheblich, weil die zusätzlichen allgemeinen Deckungsmittel nicht für andere Ausgaben zur Verfügung stehen. Der Anteil der Zinsausgaben an den allgemeinen Deckungsmitteln ist von 10,0 Prozent auf 15,7 Prozent gewachsen.

2.7 Prüfung „Sale and Lease Back“ Technisches Rathaus

Die Stadt Frankfurt am Main schloß einen Immobilien-Leasing-Vertrag als Teilamortisationsvertrag über das Objekt „Technisches Rathaus“ ab. Dieses Objekt ist ein kommunales Bauobjekt (Baukosten 1974 93,8 Millionen DM/ finanziert durch ein - zum heutigen Zeitpunkt vollständig getilgtes - Kommunaldarlehen) und als Verwaltungsgebäude zur büromäßigen Nutzung eingesetzt. Die Grundmietzeit beläuft sich auf zwölf Jahre, die Gesamtmietzeit auf 20 Jahre.

Es wurde die Belastung beziehungsweise Entlastung des Stadthaushalts durch die aus dem Leasingvertrag resultierenden Zahlungsströme geprüft worden. Während der Grundmietzeit kommen bei Ausübung des vertraglich festgelegten Ankaufsrechts insgesamt 272 Millionen DM an Belastungen auf den Haushalt der Stadt Frankfurt am Main zu.

Für die Prüfung der Wirtschaftlichkeit des Sale and Lease Back-Verfahrens wurde eine Vergleichsrechnung zwischen den vereinbarten Leasingkonditionen und den Konditionen für einen gleichartigen Kommunalkredit durchgeführt. Dabei wurde die Grundmietzeit von zwölf Jahren zugrundegelegt. Die Stadt hat die Möglichkeit, das Objekt nach Ablauf dieser Zeit wieder zum Restwert von 135 Millionen DM zurückzukaufen.

Der Break-Even-Punkt der Leasingfinanzierung liegt nach dem vorliegenden Berechnungsmodus bei 7,11 Prozent. Läge der Kreditzinssatz der Haushaltsentlastung oberhalb von 7,11 Prozent, weist das Leasing-

Leasingspezifische Zusatzkosten verursachen Haushaltsrisiken

modell eine Vorteilhaftigkeit gegenüber der Finanzierung durch einen Kommunalkredit auf.

Die Erlöse aus dem Verkauf des Technischen Rathauses werden gemäß Magistratsbeschuß für den Verlustausgleich der defizitären Mehrheitsbeteiligungen eingesetzt (mit Ausnahme der Mainufer-Projektentwicklungsgesellschaft); faktisch ist durch das Leasingmodell keine dauerhafte Einsparung an Zinskosten eingetreten. Vielmehr sind ausschließlich aufgelaufene Defizite durch ein der Kreditfinanzierung vergleichbares Finanzierungsinstrument abgelöst worden. Die Haushaltsentlastung durch Ablösung der Verluste bei den Mehrheitsbeteiligungen kann bereits nach zwölf Jahren zu einer neuerlichen Belastung des Haushalts durch die Finanzierung des Rückerwerbs zum Restwert von 135 Millionen DM führen. Darüber hinaus stellen die Patronatserklärung (keine Rückbürgschaft) und eine unsichere Entwicklung der Einheitswerte in den leasingspezifischen Zusatzkosten Haushaltsrisiken dar.

2.8 Vermögensnachweis und Einsatz des Grundvermögens zur Konsolidierung des Haushalts

In Frankfurt am Main werden über Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte und über bewegliche Sachen Bestandsverzeichnisse gem. § 36 Abs. 1 und 2 GemHVO geführt.

Über Forderungen, Geldanlagen, Darlehen, Beteiligungen und Wertpapiere werden ebenfalls entsprechende Nachweise geführt:

- Forderungen aus Geldanlagen und Darlehen werden mit ihrem jeweiligen Stand nachgewiesen.
- Beteiligungen und Wertpapiere werden mit dem für sie aufgewendeten Betrag nachgewiesen.

Unabhängig vom übrigen Vermögen werden über Sachen und grundstücksgleiche Rechte, die kostenrechnenden Einheiten zugeordnet werden, Anlagennachweise geführt. In den Anlagennachweisen werden die Anschaffungskosten sowohl für die Berechnung der kalkulatorischen Abschreibungen als auch für die kalkulatorischen Zinsen aufgenommen.

Alle vorgefundenen Verzeichnisse und Bestandsübersichten sind geeignet, einen gezielten Einsatz des Vermögens für Konsolidierungszwecke zu unterstützen.

Für die Prüfung der Veräußerungsfähigkeit von Grundvermögen wurde ein Flächenbestand von insgesamt 14 Millionen Quadratmetern aus den erfaßten Nutzungsarten ausgewählt:

- unbebaute Grundstücke (8,7 Millionen Quadratmeter),
- bebaute Grundstücke (3,5 Millionen Quadratmeter),
- Betriebsflächen (1,9 Millionen Quadratmeter).

Im Rahmen einer Expertenschätzung der Stadt wurden für die Flächenbestände der ausgewählten Nutzungsarten untere und obere Wertgrenzen ermittelt, um eine Vorstellung vom potentiellen Wertvolumen des Grundvermögens zu erhalten. Die zugrundegelegten Wertgrenzen erscheinen der Überörtlichen Prüfung nach den derzeitigen Preisen am Grundstücksmarkt als realistisch. Auf der Basis der Wertgrenzen ergibt sich für die Flächenbestände der ausgewählten Nutzungsarten

- eine untere Wertsumme von 9.500 Millionen DM und
- eine obere Wertsumme von 13.300 Millionen DM.

Darüber hinaus sind noch weitere Flächenbestände veräußerbar, Werte sind jedoch dafür nur schwer einschätzbar.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt plant die Stadt eine bedarfsorientierte Veräußerung an Grundvermögen in Höhe von jährlich 200 - 250 Millionen DM. In 1995 dürfte dieser Zielwert - bedingt durch den Verkauf des Technischen Rathauses - um etwa 20 Prozent überschritten werden. Eine weitere Erhöhung der Veräußerungssummen zu Konsolidierungszwecken beeinflusst die Marktpreisbildung am Immobilienmarkt.

Weitere Risiken aus Grundstücksentwicklungsmaßnahmen und Altlastensanierung können den Haushalt der Stadt aus verschiedenen vertraglichen Verpflichtungen bei Grundstückskäufen und -verkäufen belasten:

Risiken aus
Grundstücks-
verträgen

- Der Magistratsbeschuß Nr. 1392 vom 8. August 1994 betrifft die Gründung der Rebstock Projektentwicklungsgesellschaft mbH sowie die Rahmenvereinbarung mit Folgeverträgen zur Entwicklung, Bebauung und Vermarktung des Rebstockgeländes. Der Reinerlös aus der Vermarktung der städtischen Flächen, dem Projekt zufließende Mittel aus Stellplatzablösebeträgen sowie Fördermittel für die Verlagerung des Instituts für Kernphysik werden zweckgebunden für die Verlagerung des Instituts für Kernphysik, die Herstellung eines Parkhauses samt Erschließung und die Altlastenbeseitigung eingesetzt. Zur Abdeckung der die o.a. Mittel übersteigenden Kosten wird ein Risikofonds von maximal 40 Millionen DM gebildet, der je zu 50 Prozent durch die Gesellschaft und durch die Stadt getragen wird. Die Stadt sichert ihren Anteil durch Verkaufserlöse aus dem nordwestlichen städtischen Gewerbegrundstück ab.
- Der Magistratsbeschuß Nr. 1734 vom 7. Oktober 1994 betrifft den Verkauf der Grundstücksflächen des Westhafens an die Westhafen GmbH zum Preis von 45 Millionen DM. Die Stadt erhält nach der Herstellung der Baureife der Grundstücke einen Ausgleichsbetrag für den dann erreichten Grundstücksmehrwert entsprechend eines gutachterlich festzustellenden Verkehrswerts. Die Kosten der Altlastensanierung werden zu 40 Prozent als Kosten der Projektentwicklung abgerechnet und zu 60 Prozent durch die Stadt getragen.
- Weiterhin hat die Stadt von der Maingaz AG ein Grundstück für 300 DM pro Quadratmeter (= 50 Prozent des üblichen Marktpreises) er-

worben, das mit Sanierungsrisiken behaftet ist. So ist in diesem Fall vertraglich vereinbart, daß künftig anfallende Sanierungskosten bis zur Höhe des Kaufpreises verrechnet werden können. Übersteigen die Sanierungskosten jedoch den Kaufpreis, so werden die zusätzlichen Kosten zu 50 Prozent durch die Maingas AG und zu 50 Prozent durch die Stadt getragen. Die Höhe des künftigen Belastungsrisikos für den Haushalt aus Sanierungsaufwand hängt damit sowohl von der Art der späteren Grundstücksnutzung als auch von den Qualitätsstandards künftiger Sanierungsmaßnahmen ab.

2.9 Finanzplanung der Stadt Frankfurt am Main

2.9.1 Anforderungen an die Finanzplanung

Die Finanzplanung ist daraufhin untersucht worden, inwieweit sie in der Betrachtungsperiode 1990 - 1994 zur Entstehung der Konsolidierungsproblematik beigetragen hat, und ob die Finanzplanung angemessen auf die defizitäre Haushaltslage reagiert hat. Die Gemeinden haben nach § 101 Abs. 1 Satz 1 HGO ihrer Haushaltswirtschaft eine fünfjährige Finanzplanung zugrunde zu legen. Der Finanzplan basiert auf den Daten des Haushaltsplans und projiziert die Einnahmen und Ausgaben in wesentlichen Eckgrößen für weitere drei Jahre. Wie der Haushaltsplan soll auch die mittelfristige Finanzplanung in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen sein. Es ist Ziel der Finanzplanung, Umfang und Zusammensetzung der voraussichtlichen Ausgaben und deren Deckungsmöglichkeit darzustellen, um bei drohenden Defiziten rechtzeitige Gegensteuerungsmaßnahmen auszulösen. Deshalb sollte die Finanzplanung auf möglichst realitätsbezogenen Schätzwerten beruhen.

Die Haushaltswirtschaft einer Stadt wie Frankfurt am Main hängt teilweise von externen Einflußgrößen ab. Bei den Einnahmen ist hier die Steuergesetzgebung oder die konjunkturelle Entwicklung zu nennen. Bei den Ausgaben sind es insbesondere Tarifabschlüsse, Fallzahlen der Sozialhilfe oder die Entwicklung der Inflationsrate. Eine interne Steuerung der Einnahmen- und Ausgaben ist dagegen durch Hebesatzerhöhungen und die Entgeltgestaltung sowie durch die Stellenplanung oder die Zuwendungspolitik möglich. Die Qualität der Finanzplanung beruht sowohl auf der Treffsicherheit der Prognose externer Rahmenbedingungen als auch auf der realistischen Einschätzung der eigenen Handlungsfähigkeit in bezug auf die Einnahmen- und Ausgabensteuerung.

2.9.2 Planung des Jahresergebnisses

Aufgrund der haushaltsrechtlichen Vorgaben, muß es Ziel der Haushaltsplanung sein, Ausgaben und Einnahmen möglichst genau zu veranschlagen. Dies soll dazu beitragen, insbesondere Fehlbeträge im Vollzug und damit Belastungen zukünftiger Haushaltsperioden zu vermeiden.

Die Qualität der Haushaltsplanung insgesamt zeigt sich in den Abweichungen zwischen geplantem und erzielttem Jahresergebnis. Wird hier-

bei auf den Saldo im Verwaltungshaushalt abgestellt, so kann dieser auch als Indikator für ein Konsolidierungsrisiko, das mit einer unzureichend genauen Planung zusammenhängt, aufgefaßt werden. Ein Konsolidierungsrisiko ergibt sich nämlich dadurch, daß der Konsolidierungsbedarf aufgrund der Planungsschwäche fehleingeschätzt wird.

Die folgende Ansicht stellt die Planung des Jahresergebnisses den nach der Jahresrechnung (einschließlich der Resteverwaltung) erreichten Werten gegenüber. Negative Abweichungen benennen Haushaltsverschlechterungen, positive Haushaltsverbesserungen der Jahresrechnungen gegenüber der Haushaltsplanung.

Ansicht 11: Konsolidierungsrisiko aus der Haushaltsplanung

Konsolidierungsrisiko aus der Haushaltsplanung (in Millionen DM)					
Haushaltssaldo ohne Abwicklung der Vorjahre					
	1990	1991	1992	1993	1994
Haushaltsplan	0	0	0	0	-7,39
Jahresrechnung einschl. Abweichung Resteverwaltung	0	-198,77	-138,89	-162,84	-126,74
absolute Abweichung Plan und Jahresrechnung	0	-198,77	-138,89	-162,84	-119,35
relative Abw. in Prozent an den Einnahmen im VWH	0,00%	-5,07%	-3,20%	-3,60%	-2,54%
Zum Vergleich: Prozentanteil Kassel	2,43%	-1,48%	-2,35%	-3,00%	7,26%
Quelle: Haushaltsplan, Jahresrechnung einschl. Abw. Resteverwaltung					

Aus der Darstellung lassen sich folgende Feststellungen ableiten:

- Die Stadt Frankfurt am Main hat von 1990 bis 1993 stets einen ausgeglichenen Haushalt und 1994 nur ein geringes Jahresdefizit geplant.
- Diese Planziele wurden allerdings seit 1991 in jedem Jahr um 130 bis 200 Millionen DM durch Haushaltsverschlechterungen unterschritten.
- Die wiederholte Fehlplanung führte in Frankfurt am Main bis 1994 zu keiner ausreichenden Korrektur in den Planungsannahmen.

Diese Ergebnisse legen nahe, daß der Konsolidierungsbedarf als Folge dieser wiederholt zu optimistischen Haushaltsplanungen unterschätzt wurde. Stadtinterne Möglichkeiten, konsolidierende Maßnahmen zu ergreifen, wurden erst aktiviert, nachdem sich die Haushaltsplanung mehrmals zu optimistisch zeigte.

Insgesamt zeigt der Vergleich der Haushaltsplanung mit den Rechnungsergebnissen, daß die Haushaltsplanung seit 1991 auf einer Überschätzung der Steuereinnahmen und einer Unterschätzung der Sozialhilfeausgaben und Personalausgaben basierte und dadurch den angestrebten Haushaltsausgleich nicht erzielen konnte. Damit konnte die Haushaltsplanung ihrer Funktion als Frühwarnsystem für die Politik und das Verwaltungshandeln nicht ausreichend gerecht werden.

Unterstützung
des Konsolidie-
rungsbedarfs
durch optimisti-
sche Planung

2.9.3 Mittelfristige Planung des Jahresergebnisses

Der Vergleich der mittelfristigen Finanzplanung mit der tatsächlichen Entwicklung, die in den Rechnungsergebnissen ihren Niederschlag findet, zeigt, daß:

- die Finanzplanung 1990 den Haushaltsplan ausgeglichen und mittelfristig ein Jahresdefizit von 185 Millionen DM geplant hatte,
- die Finanzplanung 1991 den Haushaltsplan ausgeglichen und mittelfristig ein Jahresdefizit von 319 Millionen DM prognostizierte,
- die Finanzplanung 1992 / 1993 wieder den Doppelhaushalt ausgeglichen und mittelfristig ein noch höheres Jahresdefizit von 336 Millionen DM vorsah.

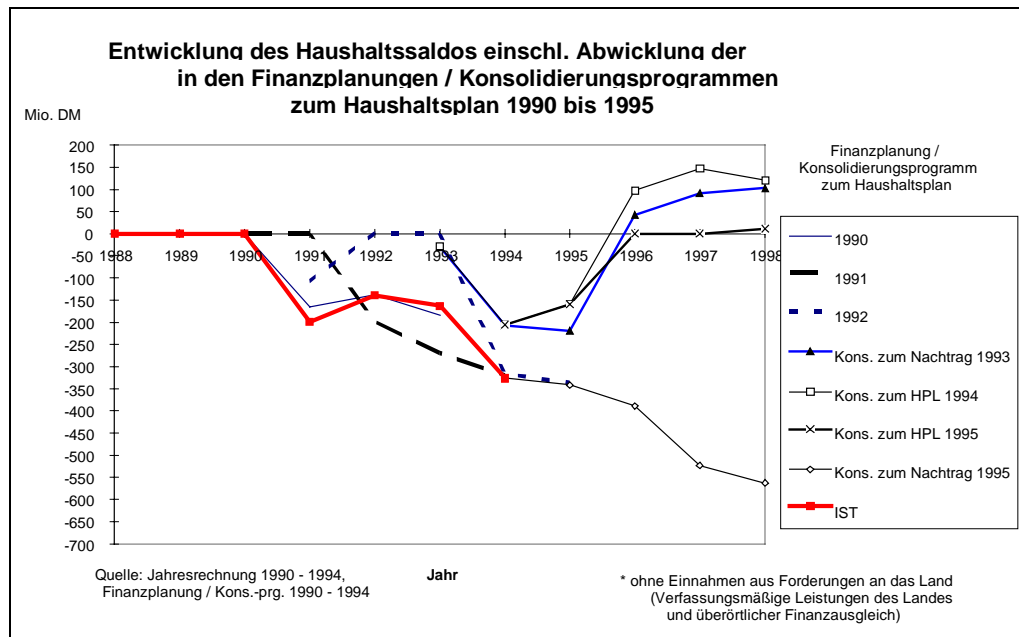
Im Ergebnis ist festzuhalten, daß

- die Finanzplanungen von 1990 bis 1992 / 1993 den aktuellen Etat immer wieder ausgeglichen planten, während sie auf mittlerer Sicht entgegen der Sollvorschrift der HGO erhebliche permanent anwachsende Defizite prognostizierten, obwohl die vorausgegangenen mittelfristigen Planungen hier jeweils von Defiziten ausging,
- in der mittelfristigen Finanzplanung entgegen der Sollvorschrift der HGO erhebliche und sogar permanent anwachsende Defizite prognostiziert wurden,
- der geplante Haushaltsausgleich nur in 1990 erreicht wurde und daß die tatsächliche Entwicklung der Finanzplanung zum Haushaltsplan 1990 nahezu entsprach.

Insgesamt zeigt diese Gegenüberstellung, daß die Finanzplanung die drohenden Defizite bereits erkannt hatte. Die Haushaltsplanung hatte aber lediglich versucht, diese Defizitentwicklung durch außerordentliche kurzfristige Maßnahmen (Auflösung der allgemeinen Rücklage, Ersatzdeckungsmittel etc.) aufzuhalten.

Einschließlich der Abwicklung der Fehlbeträge stellt sich die derzeitige und zukünftige Entwicklung in den verschiedenen Konsolidierungsprogrammen wie folgt dar:

Ansicht 12: Finanzplanung Haushaltssaldo einschl. Abwicklung der Vorjahre



Im Hinblick auf die Konsolidierungsprogrammatik fällt auf, daß

- die ersten drei Konsolidierungsprogramme offenbar von einer Konsolidierungswirkung in Höhe von 300 Millionen DM in den Jahren 1994 - 1996 ausgingen. Für einen Effekt dieser Größenordnung hätten sich alle Maßnahmen der Konsolidierungsprogramme in zwei Jahren vollständig auf den Haushalt auswirken müssen. Auch die geforderte Übernahme von Finanzierungslasten durch das Land wäre in vollem Umfang für eine Sanierung dieses Ausmaßes erforderlich gewesen.
- demgegenüber das Konsolidierungsprogramm zum Nachtrag 1995 ohne die Mitfinanzierung vom Land ein gleichbleibendes Jahresdefizit von rund 200 Millionen DM prognostiziert, was einschließlich der zu deckenden Fehlbeträge zu einer weiter ansteigenden Verschuldung führt.

2.10 Vertiefungsanalyse wesentlicher Haushaltsgrößen

Im folgenden werden drei Haushaltsgrößen gesondert untersucht, da sie diejenigen Faktoren darstellen, die generell am stärksten die Haushaltslage beeinflussen und im besonderen die zukünftigen Konsolidierungschancen bestimmen. Hierbei handelt es sich auf der Einnahmeseite um die Gewerbesteuer und auf der Ausgabeseite um die Personalausgaben und die Ausgaben im Sozialbereich.

2.10.1 Gewerbesteuer

2.10.1.1 Entwicklung der Gewerbesteuererträge

Eine wesentliche Einnahmequelle der Stadt sind die Gewerbesteuererträge. Der Anteil an den Einnahmen im Verwaltungshaushalt lag 1990 allein bei fast 40 Prozent. Die Gewerbesteuererträge verbleiben aller-

dings nicht voll bei der Stadt. Aufgrund bundesgesetzlicher Vorschriften dient ein Teilbetrag, die sogenannte Gewerbesteuerumlage, dem überregionalen Finanzausgleich. Wie hoch der bei der Stadt verbleibende Nettoanteil an der Gewerbesteuer ist, richtet sich nach der Höhe der Umlagesätze (Vervielfältiger), die durch Bundesgesetz bestimmt werden.

Anhaltspunkte dafür, in welchem Umfang die Gewerbesteuerentwicklung in Frankfurt am Main von speziellen oder allgemeinen Faktoren abhing, lassen sich über einen Vergleich der längerfristigen Entwicklung im Bundesgebiet und in Frankfurt am Main entnehmen.

Ansicht 13: Steigerungsraten der Gewerbesteuer 1985 - 1994

Steigerungsraten der Gewerbesteuer 1985 - 1994 (Veränderung gegenüber Vorjahr)										
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Kassel	10,2%	10,8%	-2,4%	-2,2%	1,8%	4,9%	-17,4%	9,4%	-15,6%	28,7%
Frankfurt am Main	14,5%	6,8%	2,6%	7,1%	-4,7%	11,5%	-14,1%	11,6%	-9,7%	4,4%
Bundesgebiet	8,6%	4,0%	-1,7%	9,6%	6,5%	5,7%	4,3%	9,1%	-7,2%	1,1%
Land Hessen	13,1%	10,9%	-4,2%	8,1%	6,5%	10,1%	-4,5%	5,7%	-1,4%	k.A.
Quelle: Deutscher Städtetag, Hessischer Städtetag, Jahresrechnungen 1984 - 1994 Frankfurt am Main und Kassel										

Aus der Ansicht ergibt sich, daß die Entwicklung der Gewerbesteuererträge in Frankfurt am Main

- von 1985 bis 1987 über dem Bundesdurchschnitt lag,
- 1989 und 1991 spezielle Einbrüche gegenüber dem Bundesdurchschnitt aufwies,
- von 1988 bis 1993 unter Glättung dieser Sonderbewegungen jährlich rund 2 Prozent unter dem Bundesdurchschnitt lag,
- 1994 - vor allem auf Grund der Hebesatzerhöhung - über dem Bundesdurchschnitt lag. Rechnet man aus den realen Gewerbesteuererträgen von 1994 einen Anteil heraus, der der Hebesatzerhöhung von 480 Prozent auf 515 Prozent ungefähr entspricht, so ergeben sich tendenziell stagnierende Gewerbesteuererträge von 1993 auf 1994.

Im Ergebnis ist festzuhalten, daß die Gewerbesteuererträge sich in Frankfurt am Main bereits vor 1990 unter dem Bundestrend entwickelten. Im Betrachtungszeitraum 1990 - 1994 wurde dieser Trend weiter bestätigt.

2.10.1.2 Finanzplanung und Gewerbesteuer

Planungsrisiko
Gewerbesteuer-
erträge

Für die Aufstellung der Finanzplanung werden den Gemeinden Hinweise in Form von Empfehlungen durch den Finanzplanungsbeirat und in Form von Orientierungsdaten durch den Innenminister im Einverneh-

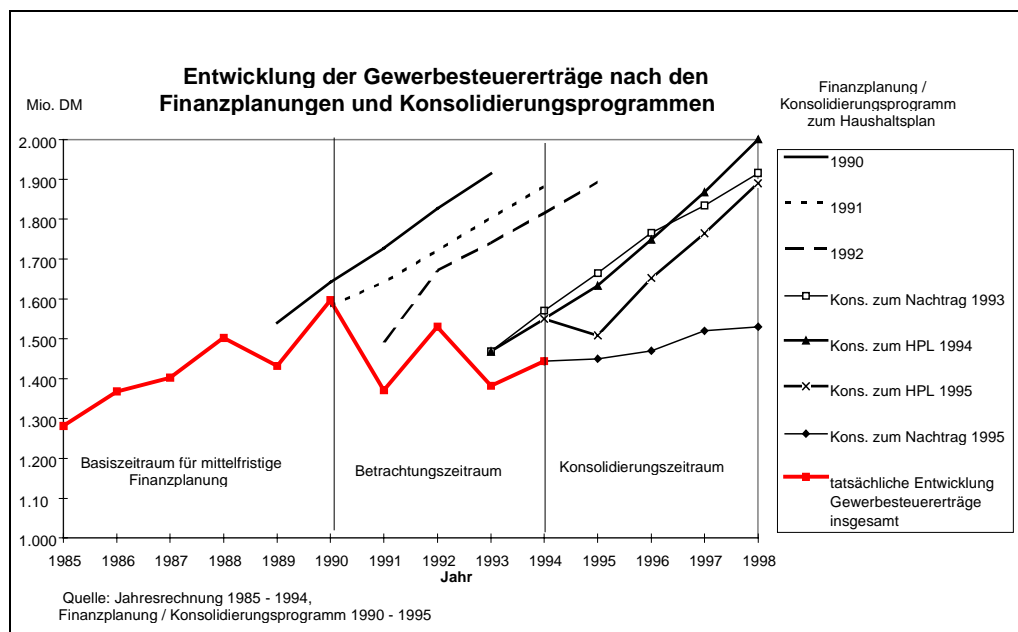
men mit dem Finanzminister des Landes gegeben. Die Orientierungsdaten des Landes basieren auf den Vorschlägen des Arbeitskreises Steuerschätzungen und geben einen Überblick über die voraussichtliche Entwicklung der wichtigsten Steuereinnahmen. Bei den Orientierungsdaten handelt es sich um Durchschnittswerte für den Bereich des Landes, der Arbeitskreis Steuerschätzung bezieht sich auf das gesamte Bundesgebiet. Es bleibt jedoch Aufgabe jeder Gebietskörperschaft, anhand der landesweiten beziehungsweise bundesweiten Durchschnittswerte und entsprechend den örtlichen Gegebenheiten die für ihre Planung zutreffenden Einzelwerte zur Aufstellung ihres Haushaltsplans beziehungsweise ihrer Finanzplanung selbst zu ermitteln.

Insgesamt sind die Gewerbesteuererträge in den Finanzplanungen 1990 bis 1994 in allen Planungsperioden - selbst noch in den Nachträgen - erheblich zu hoch angesetzt worden.

Zwischen den Planwerten im Haushaltsplan und dem Ergebnis der Jahresrechnung gab es im Betrachtungszeitraum negative Abweichungen bis 359 Millionen DM, in den mittelfristigen Planwerten bis zu 600 Millionen DM.

Die Abweichungen der Ist-Werte 1990 bis 1994 von den Planungen werden in der folgenden Graphik deutlich:

Ansicht 14: Entwicklung der Gewerbesteuererträge nach den Finanzplanungen



Festzustellen ist, daß die Stadt Frankfurt am Main in den Finanzplanungen für die Jahre 1990 bis 1995 einen Trend verfolgte, der für die Jahre 1991 bis 1994 nicht zutraf. Während die Finanzplanungen stets von erheblichen Steigerungsraten ausgingen, war die reale Entwicklung der Gewerbesteuererträge von 1990 bis 1994 tendenziell sinkend.

Die Haushaltsanalysen haben gezeigt, daß das Ergebnis der Jahresrechnung 1990 bis 1994 zwischen 2,7 Prozent und 20,6 Prozent unter

dem Planansatz lag. Diese relativ hohen Abweichungen weisen darauf hin, daß die Haushaltsplanung der Gewerbesteuererträge ein sehr hohes Planungsrisiko beinhaltet. Im Nachtrag wurden die Planansätze stets erheblich korrigiert, wiesen aber auch dort noch negative Abweichungen auf.

Die Haushaltsplanung und die mittelfristige Planung lagen in Höhe der oder sogar über den absoluten Werte der Projektion des Arbeitskreises Steuerschätzung, obwohl

- die Gewerbesteuererträge in Frankfurt am Main schon seit 1988 eine unter dem Bundesdurchschnitt liegende Entwicklung zeigten,
- es für die laufende Periode Mindereinnahmen gab, die der Prognose des Arbeitskreises Steuerschätzung nicht entsprachen. Deren strukturelle Auswirkungen auf die Höhe der Gewerbesteuererträge wurden nicht berücksichtigt. Es wurde davon ausgegangen, daß sie spätestens im folgenden Haushaltsjahr voll kompensiert würden.

Die Planung im Konsolidierungsprogramm zum Nachtrag 1993 hat die Ist-Entwicklung für 1993 noch um 86 Millionen DM und für 1994 um 128 Millionen DM überschätzt.

Geht man davon aus, daß das Einnahmeergebnis 1992 zum Zeitpunkt der Planung bekannt sein mußte, so entspricht die Planung ungefähr der Projektion des Arbeitskreises Steuerschätzung vom Mai 1992 einschließlich der Hebesatzerhöhung. Die um rund zwei Prozentpunkte nach unten korrigierte Novemberschätzung wurde nicht berücksichtigt. Zu diesem Zeitpunkt war bereits bekannt, daß die Entwicklung in Frankfurt am Main seit 1988 durchschnittlich zwei Prozentpunkte unter der bundesdurchschnittlichen Entwicklung der Gewerbesteuererträge lag.

Genau dieser Sachverhalt wird in den Erläuterungen im Konsolidierungsprogramm zum Nachtragshaushalt 1993 mit folgenden Worten beschrieben:

„Angesichts des derzeitigen wirtschaftlichen Abschwungs, aber auch aufgrund einer Reihe von Faktoren, die die Entwicklung der Gewerbesteuer in Frankfurt am Main in den letzten Jahren geprägt haben (Rückgänge des gewerblichen Sektors, verstärkte Verluste durch Steuererlegung infolge der Vereinigung, Abwanderung von Firmen), muß sich die Finanzpolitik darauf einstellen, daß die Gewerbesteuer - wenn überhaupt - mittelfristig nur noch geringe Zuwachsraten bringen wird. Eine Stagnation ist nicht auszuschließen, ebensowenig wie ein Rückgang.“

Aus diesen Gründen erscheint es nicht gerechtfertigt, daß das Zahlenwerk der Planung auf besseren Erwartungen beruht.

Um so weniger ist verständlich, daß die Finanzplanungen von 1994 und 1995 sich immer noch an den Werten des Arbeitskreises Steuerschät-

zung orientierten, obwohl auch die weitere Entwicklung dieser Grundannahme zuwiderlief.

Die erhebliche Korrektur der Planung zum Nachtrag 1995 zeigt einen grundsätzlichen Wandel in den Planungsannahmen. Diese Planung kommt zu Einnahmewerten, die einer Entwicklung zwischen zwei und fünf Prozentpunkten unter den Steigerungsraten des Arbeitskreises Steuerschätzung entsprechen würden. Sie geht dabei aber von einer nicht verabschiedeten gesetzlichen Grundlage aus (Wegfall Gewerbesteuer, Senkung der Gewerbeertragssteuer, Beteiligung an der Umsatzsteuer). Im Jahressteuergesetz 1996 wurde bisher keine Gesetzesänderung bei der Gewerbesteuer beschlossen.

2.10.2 Personalausgaben

Die Entwicklung der Personalausgaben insgesamt hängt im wesentlichen von den folgenden Faktoren ab:

- Tarifierhöhungen,
- Entwicklung der besetzten Stellen,
- Entwicklung der Versorgungsbezüge.

Weitere Einflußfaktoren sind die Sonderentwicklungen bei Zulagen (Ballungsraumzulage, Jobticket etc.) und Veränderungen in den gesetzlichen Rahmenbedingungen. Während die Tarifierhöhungen nicht von der Kommune beeinflußt werden können, sind der Stellenplan und dessen Besetzungsgrad die wesentlichen Steuerungsinstrumente.

Die Analyse der Stellenpläne und der entsprechenden Haushaltsdaten führt zu folgendem Ergebnis:

- Von 1990 bis 1992 stiegen die Personalausgaben um insgesamt fast 20 Prozent von 1.042 Millionen DM auf 1.243 Millionen DM an. Ursache hierfür waren im wesentlichen
 - überdurchschnittlich hohe Lohn-, Vergütungs- und Besoldungserhöhungen von 6 Prozent in 1991 und 5,4 Prozent in 1992, wogegen es 1990 nur eine Tarifierhöhung von 1,7 Prozent gab,
 - Steigerungsraten bei den Versorgungsbezügen von 2,8 Prozent in 1991 und 4,3 Prozent in 1992, die sich zu rund einem Zehntel auf die Personalausgaben insgesamt auswirkten,
 - Anstieg der besetzten Stellen (jeweils zum 30. Juni) von 14.715 in 1990 um insgesamt 2,3 Prozent (+ 337) auf 15.052 in 1992.
 - Da der Stellenplan in diesem Zeitraum nahezu konstant blieb, wuchs der Stellenbesetzungsgrad von 91 Prozent auf 93 Prozent. Letztmalig gab es eine beachtliche Stellenplanänderung von 1989 auf 1990 um zusätzlich 745 Stellen (+ 4,8 Prozent). Das Stellenvolumen sollte in den Folgejahren nicht mehr erhöht werden, die tatsächliche Besetzung der Stellen vollzog sich allerdings erst sukzessive in den Folgejahren.

- Von 1992 bis 1994 konnten die Personalausgaben im Rahmen der Konsolidierung um rund 26 Millionen DM (2 Prozent) auf 1.217 Millionen DM gesenkt werden. Ursache hierfür waren im wesentlichen
 - der Abbau von 842 besetzten Stellen (- 5,6 Prozent) in zwei Jahren und
 - die Kürzung der Ballungsraumzulage zum 1. Juli 1993 und endgültige Einstellung zum 1. Juli 1994, die eine Einsparung von 6,6 Millionen in 1993 und 16,1 Millionen DM in 1994 nach sich zog. Diese Einsparung ist nunmehr fragwürdig geworden, da die Stadt Frankfurt am Main einen Gerichtsverfahren gegen die Arbeitnehmerseite verloren hat. Mehrbelastungen für den Haushalt gehen nicht von dieser Entscheidung aus, da die Stadt Rückstellungen für diesen Fall gebildet hat.
 - Dem stand eine Tariferhöhung von 3 Prozent in 1993 und 2 Prozent in 1994 gegenüber.
- Die Personalausgaben betragen 1990 fast 26 Prozent der Ausgaben im Verwaltungshaushalt. Dieser Anteil stieg bis 1992 auf fast 28 Prozent an. Die Konsolidierungsmaßnahmen bewirkten, daß im Jahre 1994 dieser Anteil auf fast 24 Prozent gesenkt werden konnte.

Die Stadt Frankfurt am Main plant eine weitere Entlastung von Personalausgaben im Umfang von ca. 200 Stellen jährlich. Eine noch entschiedenerere Konsolidierungsstrategie könnte einen schnelleren Personalabbau erfordern und zusätzliche Anforderungen an die Personalwirtschaft stellen.

Deshalb ist überschlägig geprüft worden, ob ein solcher Personalabbau durch die vorhandenen personalwirtschaftlichen Instrumente realisierbar ist. Im Ergebnis hat sich gezeigt, daß für 1990 und 1994 bei annähernd gleich großen Bruttoabgängen, die Nettoabgänge 1994 um ca. 600 Beschäftigte höher lagen als in 1990 und insgesamt der Personalbestand in einem Jahr um rund 900 Beschäftigte verringert werden konnte. Dies könnte darauf schließen lassen, daß ein Personalabbau in der beabsichtigten Größenordnung hinsichtlich der personalwirtschaftlichen Umsetzung unproblematisch ist. Zu berücksichtigen ist, daß die Fluktuationswerte sich auf den Gesamtbestand des Personals in Frankfurt am Main beziehen. Im Gegensatz zu den vorhergehenden Analysen sind hier die Beschäftigten der Sondervermögen mitenthalten (22.156 Stellen zum 30. Juni 1994).

Dabei sind allerdings die folgenden Aspekte einschränkend zu berücksichtigen:

- Die hohen Abgänge in 1994 mit 418 Stellen gehen zu einem großen Teil auf den vorgezogenen Ruhestand zurück. Dieser bewirkt keine volle Entlastung von den Personalkosten und erschließt ein zusätzliches Potential an Abgängen nur einmalig durch die Absenkung der Altersgrenze. Danach werden die Abgänge wieder durch das Hinein-

wachsen des Personalbestands in die (abgesenkte) Altersgrenze bestimmt.

- Nach der vorhandenen Altersstruktur der Beschäftigten würden in den nächsten fünf Jahren nur zwischen 40 und 140 Beschäftigten die gesetzliche Altersgrenze erreichen. Das Potential für Altersfluktuation ist daher deutlich beschränkt.
- In Zeiten einer kritischen Arbeitsmarktlage bei öffentlichen Arbeitgebern und generell ist die individuelle Möglichkeit und Bereitschaft, den Arbeitgeber zu wechseln, geringer. Dies drückt sich auch an den geringeren Zahlen aufgelöster Arbeitsverhältnisse (Kündigung, Auflösungsvertrag, Ende Zeitvertrag, Entlassung auf eigenen Wunsch, Wechsel zu anderen Dienstherrn), die 1994 erreicht werden (353 gegenüber 712 in 1990) aus.
- Die Personalabgänge haben sich auf den gewerblichen Bereich konzentriert, wo traditionell die Fluktuation größer ist. Dort wird man nicht in gleichem Umfang wie bisher auf Ersatzeinstellungen verzichten können. Deshalb ist unwahrscheinlich, daß das günstige Verhältnis von nur 318 Zugängen bei 1.219 Abgängen, das 1994 erreicht worden ist, auf Dauer gehalten werden kann.

Es kann daher nicht ausgeschlossen werden, daß der vorgesehene Personalabbau auch zu einer Erweiterung des personalwirtschaftlichen Instrumentariums führen muß, um einerseits den Abbau und andererseits eine zukunftssträchtige Struktur des verbleibenden Personalkörpers zu erreichen.

2.10.3 Planung der Sozialausgaben

Der Einzelplan 4 (Soziale Sicherung) hat für die Haushaltswirtschaft aufgrund der Vielzahl externer Faktoren, die auf das Zuschußniveau wirken und die Größe des Zuschußbedarfs besondere Bedeutung. In Frankfurt am Main beträgt der Anteil des Einzelplans 4 am Zuschußbedarf der Einzelpläne 1 - 8 im Jahr 1994 rund 43 Prozent (nur Verwaltungshaushalt). Seit 1990 stieg der Zuschußbedarf des Einzelplans 4 um 318 Millionen DM beziehungsweise um 56 Prozent.

Zuschußbedarf
1994 von 43
Prozent

Die Qualität der Planung ist vorwiegend davon abhängig, welche Kenntnisse über die Ursachen einer Entwicklung vorliegen und wie die Entwicklung der Höhe nach eingeschätzt werden kann. Für den Gesamtkomplex der Sozialen Sicherung - Einzelplan 4 des Haushalts - bestehen für beide Faktoren Unsicherheiten. In den vergangenen Jahren hat dabei eine wesentliche Rolle gespielt, daß die Ursachen für die Entwicklung erheblichen Veränderungen unterlagen. Zu nennen sind hier beispielsweise :

- gesetzliche Neuregelungen zur Einschränkung der Arbeitslosenhilfe, die tendenziell zu höheren Sozialhilfeleistungen führen (Belastung),
- Einführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes, das zu einer Ausweitung der Leistungen in der Jugendhilfe geführt hat (Belastung),

- Einführung der Pflegeversicherung, die zu einer Entlastung der Kommunen bei den Sozialhilfeausgaben beitragen soll (Entlastung),
- Ausweitung der kommunalen Zuständigkeit für einzelne Leistungen im Sozialbereich, z.B. die Übernahme der Hilfe zur Pflege für über fünfundsechzigjährige oder des größten Teils der Heimerziehungsfälle in der Jugendhilfe vom Landeswohlfahrtsverband (Belastung),
- Einführung des Rechtsanspruchs auf die Kindertagesbetreuung (Belastung),
- Neuregelungen zur Betreuung von Asylbewerbern und de-facto-Flüchtlingen (Belastung),
- Neuregelungen zur Finanzierung von Leistungen für unbegleitete Jugendliche (Belastung).

Bei einem Teil der Neuregelungen war für die Stadt nicht abzusehen, welche Folgen diese im Detail haben werden. So ist zum Beispiel die jetzige Verfahrensweise zur Finanzierung der Leistungen für unbegleitete Jugendliche so kompliziert und teilweise strittig, daß sie keine ausreichende Grundlage für eine qualitativ ausreichende Haushaltsplanung bietet. Ähnlich ist dies auch bei der Tagesbetreuung für Kinder, bei der noch nicht endgültig abzusehen ist, was die Grundlage für die rechtlich relevante Durchsetzung des Rechtsanspruchs ist. Dadurch ergeben sich Interpretationsunterschiede hinsichtlich der notwendigen Versorgungsquote.

Obwohl die genannten Leistungsbereiche zu extern bedingten Planungsunsicherheiten führen, zeigen sich in Frankfurt am Main auch interne Gründe für eine mangelnde Genauigkeit der Einnahmen- und Ausgabenplanung im Bereich der Sozialen Sicherung.

Fehlende Analyse der Ausgabenentwicklung

In der Stadt Frankfurt am Main gab es bisher im Dezernat Soziales keine Verfahren zur Analyse der Ausgabenentwicklung, die eine zeitnahe Bestimmung der aktuellen Tendenzen ermöglichen. Auch für die wesentlichsten Ausgabepositionen, insbesondere die Sozialhilfe kann keine monatliche Analyse erfolgen, auf deren Grundlage einerseits Hochrechnungen für die Ist-Einschätzung des laufenden Haushaltsjahres möglich wären und die andererseits als Datenbasis für die Aufstellung der Haushaltspläne verwendet werden könnte. Die Möglichkeiten der Fachämter der Stadt, den Basiswert für den nächsten Planungszeitraum zu bestimmen, sind demnach vollkommen unzureichend. So muß z.B. bei der jetzigen Aufstellung des Haushaltsplans 1996 auf die offiziellen Landesstatistiken des Jahres 1993 zurückgegriffen werden, da derzeit noch keinerlei eigene Analyseverfahren existieren. Die Abweichungen zwischen Haushaltsplan und Rechnungsergebnis sind demzufolge zu einem wesentlichen Teil darauf zurückzuführen, daß sowohl der Basiswert nicht annähernd exakt bestimmt werden kann als auch für die Prognose von Steigerungsraten zu lange zurückliegende Tendenzen fortgeschrieben werden.

Sozialleistungen sind zum überwiegenden Teil dem Prinzip und der Höhe nach Pflichtaufgaben. Dadurch hat sich - nach Erfahrungen aus vergleichbaren Untersuchungen in diesem Bereich - ein Verfahren verfestigt, das lediglich auf die Planung der Einnahmen und Ausgaben, nicht aber auf den Vollzug abstellt. Aktive Maßnahmen zur Begrenzung der Ausgaben auf die einmal geplante Höhe beziehungsweise zur Erzielung von Einnahmen in geplantem Umfang werden nicht vorgesehen oder beschlossen.

Für die Stadt Frankfurt am Main muß darüber hinaus festgestellt werden, daß bisher nicht einmal der Planung der Ausgaben die erforderliche Aufmerksamkeit gewidmet wurde. Mit dem speziellen Hinweis darauf, daß es sich um Pflichtaufgaben handelt - und die Höhe der Ausgaben demzufolge „unumgänglich“ sei, wurde die Notwendigkeit einer exakteren Planung bisher verneint.

Generell ist davon auszugehen, daß für eine mittelfristige Finanzplanung der Sozialen Sicherung folgende drei Ausgabenblöcke entscheidend für die Einschätzung der Entwicklung sind :

- Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz mit rund 58 Prozent des Zuschußbedarfs (Unterabschnittsgruppe 41),
- Hilfe zur Erziehung nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz mit rund 12 Prozent des Zuschußbedarfs (Unterabschnittsgruppen 452 bis 458),
- Tagesbetreuung für Kinder mit rund 9 Prozent des Zuschußbedarfs (Unterabschnitte 4640 und 4649).

Diese Leistungsbereiche sind insbesondere dadurch gekennzeichnet, daß sie den Hauptteil des Zuschußbedarfs des Einzelplans 4 darstellen - zusammen fast 79 Prozent - und daß die Beeinflussung der Entwicklung durch die Stadt ein konsequentes aktives Handeln erfordert. So bedarf es beispielsweise erheblicher Anstrengungen, die Fallzahl in der Erziehungshilfe so zu beeinflussen, daß entsprechend dem KJHG ein möglichst geringer Anteil an Heimunterbringung erforderlich ist. Ähnlich trifft dies auf die Tagesbetreuung von Kindern zu.

Absenkung von Standards notwendig

Mit derartigen Maßnahmen kann die steigende Haushaltsbelastung durch die Soziale Sicherung zumindest begrenzt werden. Die Steigerung der Belastung könnte damit jedoch nicht kompensiert werden. Festzuhalten ist, daß eine präzisere Planung der Sozialausgaben trotz der dargestellten Planungsunsicherheit möglich ist und verlässliche Haushaltsdaten in diesem Leistungsbereich entscheidend sind beim Signalisieren von Handlungsbedarfen für die Politik der Stadt Frankfurt am Main.

Trotz Konsolidierungsbemühungen keine nachhaltige Reduzierung des Defizits

2.11 Bewertung der Konsolidierungsbemühungen

2.11.1 Verlauf und Stand der Konsolidierung

Die bisherigen Ergebnisse der Konsolidierungsbemühungen der Stadt Frankfurt am Main haben bisher nicht zu nachhaltigen Reduzierungen des seit 1991 auftretenden Defizits geführt. Vielmehr stieg dieses Defizit bis zum Jahr 1993 und hat sich in 1994 auf hohem Niveau stabilisiert:

- Das strukturelle Jahresdefizit beläuft sich zum Ende des Jahres 1994 auf 354 Millionen DM. Damit ist gerade das Ergebnis des Jahres 1991 erzielt worden, dem Jahr, in dem erstmals im Betrachtungszeitraum 1990 - 1994 eine erhebliche Schieflage im Haushalt der Stadt aufgetreten ist.
- Im Jahre 1994 beträgt das Gesamtdefizit unter Einbeziehung des Fehlbetrags der Vorjahre beträgt 1994 553 Millionen DM. Damit wird das Jahresdefizit des Vorjahres nahezu wieder erreicht. Eine Verbesserung der Haushaltslage ist also nicht eingetreten.
- Die Stadt mußte zur Begrenzung des Defizits in den Jahren 1992 und 1993 ihre Rücklagen vollständig auflösen. Insgesamt wurden Rücklagen in Höhe von 253 Millionen DM aufgelöst.
- In den Jahren 1991 - 1994 sind Fehlbeträge in Höhe von 827 Millionen DM aufgelaufen, die ab dem Haushaltsjahr 1994 in den Haushalt eingestellt werden müssen.
- Die Stadt tätigt seit dem Jahr 1991 keine Zuführungen an den Vermögenshaushalt in der erforderlichen Höhe für die Tilgung und die Kreditbeschaffungskosten.
- Tilgungsleistungen und Investitionen müssen daher zunehmend aus Vermögensveräußerungen finanziert werden.
- Neben den unmittelbaren Belastungen des Haushalts bestehen weitere Haushaltsrisiken:
 - Bei den Beteiligungen und Eigenbetrieben können zusätzliche Haushaltsbelastungen aus einer nicht mehr ausreichenden Eigenkapitalausstattung für die Abdeckung offener Bilanzverluste entstehen. Ob diese zukünftigen Belastungen durch die derzeit laufenden Sanierungsmaßnahmen in einigen Gesellschaften kompensiert werden können, ist nicht abschließend zu beurteilen.
 - Die bereits erfolgte Verlustabdeckung einiger Gesellschaften durch die Erlöse aus dem Sale and Lease Back Geschäft für das Technische Rathaus führt zwar kurzfristig zu Haushaltsentlastungen, bedeutet aber nur eine Verschiebung von finanziellen Lasten in die Zukunft, da der Rückkauf wiederum zu vergleichbaren Belastungen des Haushalts nach Auslaufen des Vertrags führen wird.
 - Die Stadt hat ihre Bauunterhaltung in den letzten Jahren erheblich zurückgeführt. Betrag der Anteil der Bauunterhaltung 1990 noch

1,26 Prozent des Neubauwerts, sank dieser Anteil bis 1995 auf 0,69 Prozent. Da von einem Richtsatz für substanzerhaltende Maßnahmen in Höhe von 1 - 1,2 Prozent auszugehen ist, besteht bei Fortführung des jetzigen Niveaus der Bauunterhaltung die Gefahr eines Substanzverzehr, der die Stadt zu kostenintensiveren Grundinstandsetzungen zwingen wird, die zu zusätzlichen Belastungen des Haushalts führen.

- Bei einer stichprobenartigen Untersuchung der Kongruenz der Kreditlaufzeit mit der wirtschaftlichen Abschreibungsdauer hat sich herausgestellt, daß die Laufzeit der Kredite die Abschreibungsdauer überschreitet. D.h., ein Schuldendienst ist auch dann noch zu leisten, wenn bereits eine neuerliche Kreditaufnahme für Ersatzinvestitionen erforderlich wird. Damit gehen ebenfalls zusätzliche Belastungen des Haushalts einher.
- Risiken gehen auch von einigen Grundstücksgeschäften aus, die aufgrund der vertraglichen Gestaltung dazu führen können, daß Sanierungskosten durch die Stadt übernommen werden müssen. Hier wurden ohne genauere Abschätzung des Sanierungsumfanges und der Sanierungskosten Ankäufe getätigt, die den Verkäufer weitgehend von Sanierungsrisiken entlasten. In Abhängigkeit zur späteren Nutzung und zum Gefährdungsgrad durch Altlasten sind Haushaltsbelastungen nicht auszuschließen.

Die Ursachen für die zunehmende Belastung des Haushalts mit Defiziten sind in einer zunehmenden Schere zwischen der Einnahme- und Ausgabeentwicklung zu suchen:

- Auf der Einnahmeseite sinken die Wachstumsraten der Gewerbesteuererinnahmen in den neunziger Jahren. Die Wachstumsraten der achtziger Jahre werden nicht mehr erzielt. Hierbei handelt es sich nicht um konjunkturelle Einflüsse, sondern es kann davon ausgegangen werden, daß strukturelle Effekte für das geringere Wachstum verantwortlich sind. Einerseits sind angesichts des derzeitigen Hebesatzniveaus Einnahmeerhöhungen durch Änderungen dieses Satzes kaum noch möglich, andererseits siedeln sich Betriebe zunehmend im Umland der Stadt an, so daß auch weitere Steigerungen der Einnahmen durch eine steigende Zahl der steuerpflichtigen Betriebe nicht in dem erforderlichen Umfang erfolgen, wie es für die Deckung des Ausgabenlevels erforderlich wäre.
- Auf der Ausgabeseite sind insbesondere drei Faktoren für die zunehmende Defizitentwicklung von Bedeutung:
 - Zum ersten sind die Zuschüsse für Sozialausgaben seit 1990 um 56 Prozent gestiegen. In absoluten Zahlen handelt es sich hierbei um eine Ausgabensteigerung von 318 Millionen DM. Allein dieser Betrag führt schon zu einer zusätzlichen Belastung des Haushalts, der nahezu dem derzeitigen Jahresdefizit entspricht.

- Zum zweiten sind trotz der Vermögensveräußerungen, deren Erträge zur Tilgung von Krediten eingesetzt wurden, die Zinsausgaben seit 1990 um mehr als 187 Millionen DM gestiegen. Die Zinszahlungen belasten den Haushalt der Stadt Frankfurt am Main mit mehr als 10 Prozent der Gesamtausgaben.
- Seit 1994 sind Fehlbeträge in den Haushalt einzustellen. Waren dies 1994 199 Millionen DM, wird sich der in 1997 einzustellende Betrag auf 326 Millionen DM belaufen.

Allein diese drei bedeutenden Ausgabenpositionen umfassen für 1994 insgesamt eine Ausgabensteigerung von 704 Millionen DM gegenüber 1990. Demgegenüber sind die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt seit 1990 nur um 208 Millionen DM gewachsen.

Fundamentale
Umschichtung
im Haushalt
notwendig

Derartige Verwerfungen in der Haushaltsentwicklung sind mit allgemeinen Bewirtschaftungsmaßnahmen auf Basis des bestehenden Aufgabenbestands nicht mehr zu bewältigen. Konsolidierungsmaßnahmen, die geeignet sind, derartige Defizitentwicklungen zu kompensieren, können nur auf Basis fundamentaler Umschichtungen im Haushalt erfolgreich sein. Dies ist weder planerisch noch politisch in Frankfurt am Main gelungen:

- Planerisch wurde dieser Prozeß nicht bewältigt, weil einerseits die Haushaltsplanung wiederholt zu optimistische Einnahmen- und Ausgabenansätze vornahm, die insbesondere zu erheblichen Überschreitungen bei den Ausgaben führten. Andererseits wurden in der mittelfristigen Finanzplanung Defizite in die Planung eingestellt, die zu einer Verzerrung der tatsächlichen Haushaltslage führten. Damit hat die Finanzplanung ihre Funktion als Frühwarnsystem für zukünftige Fehlentwicklungen des Haushalts nicht in ausreichender Weise wahrgenommen.
- Politisch wurde eine grundlegende Umschichtung des Haushalts bisher nicht in konkrete Beschlüsse umgesetzt. Ein Konsolidierungsprogramm wurde erst zum Nachtrag 1993 beschlossen, also zu dem Zeitpunkt, zu dem die Aufsichtsbehörde von der Stadt ein derartiges Programm verlangt hat. Die bereits seit 1991 auftretenden Defizite im Haushalt hätten mit einer frühzeitigen Reaktion zumindest eine Entwicklung in der jetzigen Dramatik verhindern können.
- Bemerkenswert ist auch, daß die Aufsichtsbehörde erst verhältnismäßig spät der Stadt konkrete Auflagen erteilte. Die warnenden Hinweise auf die zunehmenden Haushaltsprobleme der Stadt haben nicht zu einer Korrektur des Ausgabeverhaltens in Frankfurt am Main geführt. Vielmehr hat die Aufsichtsbehörde der Stadt sogar zugestanden, Fehlbeträge aus Vermögensveräußerungen zu finanzieren. Dies wäre zumindest nach den Grundsätzen der HGO nicht möglich gewesen.

Festzustellen ist, daß das Konsolidierungsprogramm zum Nachtrag 1993 und dessen Fortschreibungen nicht zu einem spürbaren Rückgang des

Haushaltsdefizits beigetragen haben. Mit dem Programm wird eine Haushaltssanierung auch nicht möglich sein:

- Nach den Erhebungen in Frankfurt am Main kann von einem Gesamtvolumen der Konsolidierung von 309 Millionen DM bis zum Jahr 1998 ausgegangen werden. In der Umsetzung befanden sich bis zum Ende des Jahres 1994 172 Millionen DM. Trotz dieser Konsolidierungsbemühungen schloß der Haushalt 1994 mit einem Jahresdefizit von 354 Millionen DM ab.
- Im Hinblick auf die zukünftige Entwicklung wesentlicher Ausgabegrößen kann nicht davon ausgegangen werden, daß externe Entwicklungen zu einem Rückgang beitragen werden:
 - Es kann davon ausgegangen werden, daß die Entwicklung der Sozialausgaben in den nächsten Jahren nicht rückläufig sein wird. Vielmehr werden die Zuschußbedarfe für diesen Bereich auch zukünftig eine steigende Tendenz aufweisen.
 - Angesichts der momentan verhältnismäßig günstigen Zinskonditionen kann auch auf der Seite der Zinsausgaben kaum von einem Rückgang der Belastungen ausgegangen werden. Auch hier gilt, daß zukünftig eher mit steigenden Belastungen zu rechnen ist.
 - Bei den einzustellenden Fehlbeträgen sind in den nächsten zwei Jahren zwar geringere Beträge als in 1994 einzustellen, in 1997 wird aber ein Betrag von 326 Millionen DM fällig.
- Die Stadt verfügt nicht mehr über eine allgemeine Rücklage, um zusätzliche Verwerfungen bei den Ausgaben auffangen zu können. Beispielsweise müssen erhöhte Ausgaben aufgrund von gesetzlichen Änderungen aus dem laufenden Haushalt bestritten werden. Ein Ausgleich aus Rücklagen ist nicht möglich.

Somit bleibt festzuhalten, daß das Jahresdefizit in 1994 eher die untere Grenze des Konsolidierungsbedarfs beschreibt. Hierbei wird bereits davon ausgegangen, daß die erforderliche Zuführung zum Vermögenshaushalt, die aufgelaufenen Fehlbeträge und die Investitionen der Stadt aus Vermögensveräußerungen bestritten werden müssen.

Geht man von einer unteren Grenze der Konsolidierung von jährlich 354 Millionen DM aus, und berücksichtigt, daß hierzu die Stadt mit ihrem Konsolidierungsprogramm bis 1998 noch 137 Millionen DM bei. Somit verbleibt ein Konsolidierungsbedarf von insgesamt 217 Millionen DM.

2.11.2 Effekte des Konsolidierungsprogramms und zusätzliches Konsolidierungspotential

2.11.2.1 Überblick

Im Gegensatz zur Stadt Kassel werden in Frankfurt am Main die Auswirkungen der Konsolidierungsmaßnahmen nicht an zentraler Stelle erfaßt und ausgewertet. Daher bestand im Untersuchungszeitraum kein

Zugriff auf Daten, die Rückschlüsse über die monetäre und inhaltliche Wirkungsweise der Konsolidierungsmaßnahmen zulassen. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wurden daher mit Hilfe von Fragebögen die Konsolidierungsmaßnahmen der Ämter in Frankfurt am Main standardisiert erfaßt und über eine Datenbank nach verschiedenen Kriterien analysiert. Der Datenbestand dieser Umfrage konnte aus methodischen Gründen nicht alle Konsolidierungseffekte erfassen. So kann davon ausgegangen werden, daß die Konsolidierungseffekte insgesamt noch höher liegen als in der Analyse ausgewiesen. Insbesondere folgende Konsolidierungseffekte des Programms konnten nicht im einzelnen erfaßt werden:

- Ein Teil der Haushaltsentlastungen, die auf Sanierungsmaßnahmen der Mehrheitsbeteiligungen und der Eigenbetriebe zurückzuführen sind.
- Einsparungen, die durch die Rückführung von Mieten und Pachten und durch die Aufgabe von Liegenschaften erzielt wurden. Teilweise wurden von den Ämtern solche Maßnahmen benannt, konnten aber nicht flächendeckend präzise erfaßt werden, da hierzu die Informationen fehlten.
- Einsparungen, die durch Vermögensveräußerungen erzielt wurden. Zwar wurden die Zinseinsparungen durch Sondertilgungen erfaßt, andere Effekte, wie beispielsweise eine Entschuldung von Beteiligungen sind nicht berücksichtigt.
- Zusätzliche Ausgaben durch Investitionen (z.B. DV-Einsatz) wurden soweit möglich bewertet, sind aber nicht flächendeckend abschätzbar gewesen. In diesem Bereich kann aber davon ausgegangen werden, daß die mittelfristigen Konsolidierungseffekte verhältnismäßig zuverlässig geschätzt worden sind, da die Anlaufinvestitionen an Bedeutung verlieren.
- Es wurden keine Maßnahmen der Gebührenhaushalte berücksichtigt, da diese nicht defizitmindernd wirken, sondern nur das Volumen der Einnahmen und Ausgaben proportional verringern.

Somit dürfte der gesamte Konsolidierungseffekt höher liegen, als im folgenden beschrieben. Allerdings ist anzumerken, daß die nicht erfaßten Konsolidierungseffekte eine marginale Bedeutung gegenüber den Maßnahmen haben, die im folgenden dokumentiert werden.

Im übrigen wurden einige Konsolidierungsbeiträge nicht berücksichtigt, da die Realisierbarkeit beziehungsweise der Effekt auf das Defizit in Frage zu stellen waren. Hierbei handelt es sich zum einen um Ausgaben, die auf das Land übertragen werden sollen, zum anderen um Vermögensveräußerungen. Da Vermögensveräußerungen nur mittelbare Wirkung über Zinsersparnisse haben, wenn mit ihnen außerordentliche Tilgungen geleistet werden, wurden nur die Zinsersparnisse als Konsolidierungsbeitrag einbezogen. Ein weiterer Grund für die Nichtberücksichtigung ist, daß die Einnahmen aus Veräußerungen zu einem Großteil

für die Abdeckung der Fehlbeträge aus Vorjahren verwendet werden sollen. Da die folgende Betrachtung vor allem die Reduzierung des Jahresdefizits (ohne vorgetragene Fehlbeträge aus Vorjahren) in den Mittelpunkt stellt, bleiben die Vermögensveräußerungen unberücksichtigt.

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wurden auf Basis von Kennzahlen, Städtevergleichen und mit Hilfe von Interviews und Dokumentenanalysen weitere Konsolidierungsmöglichkeiten geprüft. Da angesichts der begrenzten Zeit und der begrenzten Kapazitäten keine detaillierte Volluntersuchung möglich und auch nicht geplant war, kann davon ausgegangen werden, daß die aufgeführten Konsolidierungspotentiale keinen Anspruch auf Vollständigkeit haben können. Bestimmte Konsolidierungspotentiale können nur auf Basis von detaillierten Organisationsuntersuchungen ermittelt werden. Im einzelnen sind folgende Einschränkungen zu machen:

- Eigenbetriebe und Beteiligungen konnten nicht detailliert untersucht werden. Soweit möglich wurde in diesen Organisationseinheiten aber ein ggf. vorliegendes Sanierungskonzept im Hinblick auf die Tragfähigkeit geprüft.
- Bei Organisationseinheiten, die bereits eine Organisationsuntersuchung durchgeführt haben oder in denen gegenwärtig eine entsprechende Untersuchung erfolgt, wurden die Ergebnisse nach Prüfung übernommen. Soweit aus der Untersuchung weitere Konsolidierungspotentiale erkennbar waren, wurden entsprechende Hinweise in den Anhängen gegeben.
- Der große Ausgabenbereich der Zuschüsse (Gruppierung 7) konnte nicht untersucht werden, da hierfür eine detaillierte Wirkungsanalyse bei freien Trägern, Bildungsinstitutionen, Beratungsstellen etc. erforderlich gewesen wäre.

Die Prüfung weiterer Konsolidierungspotentiale wurde nach folgenden Maßstäben durchgeführt:

- Oberstes Ziel war, Maßnahmen der Effizienzsteigerung aufzuzeigen, da diese Konsolidierungspotentiale nicht zu Leistungseinschränkungen für die Bürger der Stadt führen.
- In Bereichen mit hohem Anteil an Pflichtaufgaben wurden Vorschläge zur Konsolidierung gemacht, die nach Erfahrungen aus anderen Untersuchungen im Rahmen der Gesetze zulässig sind und zu kostengünstigeren Verfahrensweisen führen (Aufgabenvollzugskritik).
- Leistungsreduzierungen wurden dann vorgeschlagen, wenn Leistungsbereiche der Stadt erheblich über dem Durchschnitt vergleichbarer Städte lagen. In diesen Fällen wurden Leistungsanpassungen empfohlen, die der Bedeutung und dem Leistungsanspruch der Stadt gerecht werden. Leistungsanpassungen mit dem Charakter eines „Kahlschlags“ sind also nicht in den Konsolidierungspotentialen enthalten.

Die Empfehlungen beschränken sich also auf Konsolidierungshinweise, die in der Summe ein zusätzliches Konsolidierungspotential in erheblicher Höhe aufzeigen, das den Leistungsansprüchen einer Großstadt mit der Bedeutung Frankfurts gerecht wird, daher auch politisch vertretbar ist und nicht zu Leistungseinbußen führt, die die Attraktivität des Standorts Frankfurt am Main gefährden.

Insgesamt belaufen sich die vorgeschlagenen Konsolidierungspotentiale auf ein Gesamtvolumen von 155 Millionen DM. Zusammen mit den noch nicht haushaltswirksamen Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt ergeben sich also zusätzliche Entlastungen im Verwaltungshaushalt in Höhe von 292 Millionen DM. Damit verbleibt - wenn das Jahresdefizit 1994 als Maßstab herangezogen wird - immer noch ein Konsolidierungsbedarf in Höhe von 62 Millionen DM.

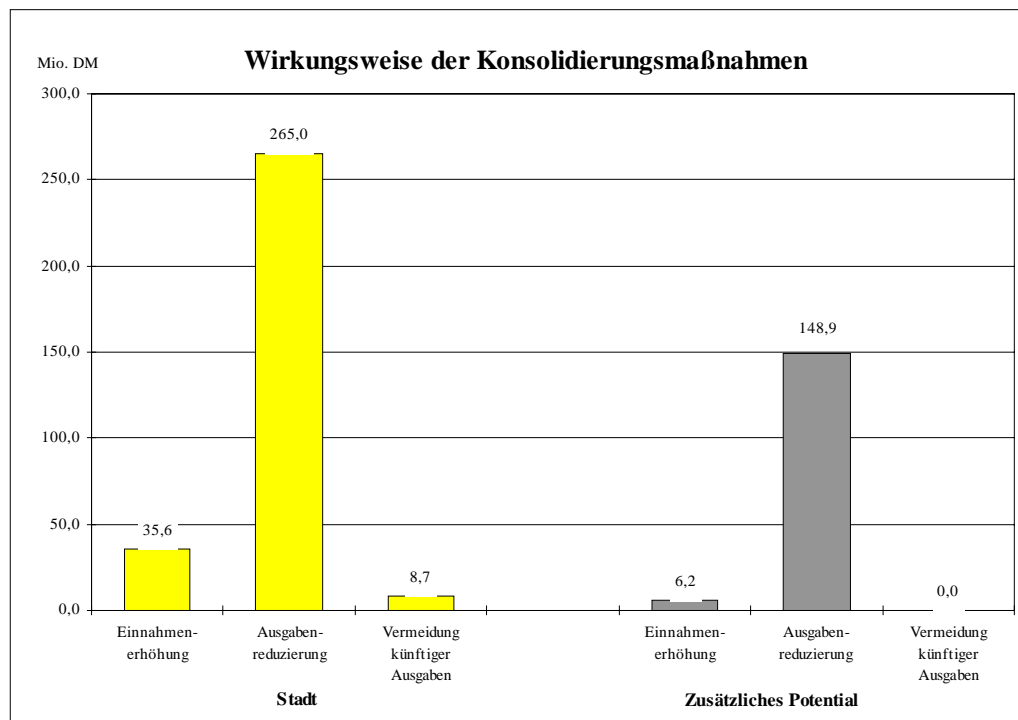
Die Analyse der Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt zeigt, daß die Maßnahmen weitgehend durch Effizienzsteigerungen und Leistungsreduzierungen geprägt sind, wobei der Anteil der Effizienzsteigerungen dominiert. In den zusätzlichen Konsolidierungspotentialen sind ebenfalls Effizienzsteigerungen und Leistungsreduzierungen die zentralen Instrumente einer Konsolidierungsstrategie. Allerdings steigt der Anteil der Leistungsreduzierungen. Dies ist nur den Grenzen einer Effizienzsteigerungsstrategie erklärbar. Die bereits erfolgten Konsolidierungsmaßnahmen machen es zunehmend schwerer, zusätzliche Beträge ohne direkte Reduzierung von Leistungen zu realisieren. Deutlich wird hier, daß die Mobilisierung von Personal zunehmend nur noch mit korrespondierenden Leistungseinschränkungen möglich sein wird. Damit werden neben den Bediensteten der Verwaltung zunehmend auch die Bürger der Stadt von den Konsolidierungsmaßnahmen betroffen.

2.11.2.2 Struktur der Konsolidierungsmaßnahmen

Im folgenden wird die Struktur der Konsolidierungsmaßnahmen getrennt nach Maßnahmen der Stadt und den vorgeschlagenen zusätzlichen Maßnahmen nach verschiedenen Kriterien analysiert (vgl. auch Ziffer 2.11.3). Die Analysen geben Aufschlüsse über die Wirkungsweise und das relative Niveau der Konsolidierungsbeiträge in den Leistungsbereichen der Stadt.

Für 1994 wurden im Verwaltungshaushalt insgesamt 172 Millionen DM Konsolidierungsbeitrag erzielt. Da eine Vielzahl von Konsolidierungsmaßnahmen erst in den nächsten Jahren die volle Wirkung entfaltet, wurden auch diese Effekte abgeschätzt. Nach den Angaben der Ämter steigen die Konsolidierungseffekte in 1995 auf 266 Millionen DM und sollen 1998 ein Niveau von 309 Millionen DM erreichen. In diesen Werten wurden die Konsolidierungsmaßnahmen seit 1993 erfaßt. Die Werte sind so zu verstehen, daß die Haushaltswirkung kumulativ erfaßt wurde, d.h., daß der Wert von 309 Millionen DM in 1998 die Konsolidierungsmaßnahmen seit 1993 summarisch beinhaltet. Gegenüber 1994 wird nach den Planungen also ein zusätzliches Konsolidierungspotential von 137 Millionen DM nach heutigem Planungsstand realisiert.

Ansicht 15: Wirkungsweise der Konsolidierungsmaßnahmen



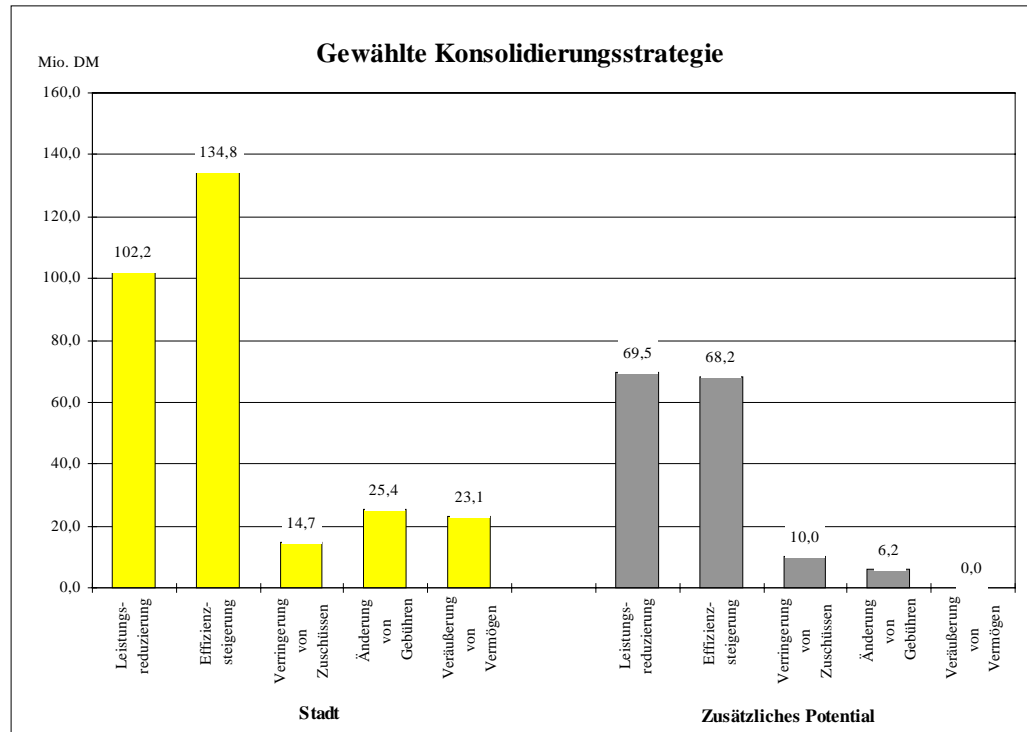
Der überwiegende Teil der Konsolidierungsmaßnahmen bis 1994 wird durch Ausgabenreduzierungen erzielt (87,1 Prozent), ein weiterer Anteil durch Einnahmenerhöhungen in Höhe von 12,3 Prozent, der Rest in Höhe von 0,6 Prozent wirkt ausgabenvermeidend, begrenzt also nur den Ausgabenanstieg und kann daher nicht unmittelbar als - das bestehende Haushaltsdefizit reduzierende - Nettokonsolidierung aufgefaßt werden. Bis 1998 wird sich der Anteil der Einnahmenerhöhungen an den gesamten Konsolidierungsmaßnahmen verringern. Hier dürfte sich auch die nur bedingt mögliche Einflußnahme der Stadt auf das Einnahmenniveau niederschlagen. Da nur die Gebühren und Entgelte im belastenden Bereich (z.B. Ordnungswesen) und die Erhebung von Gemeindesteuern sowie Änderungen des Hebesatzes als Instrumente der kommunalen Einflußnahme auf das Einnahmenniveau einsetzbar sind, ist dieser Bereich nur bedingt veränderbar. Die Ausgabenseite weist dagegen einen auch anteilig steigenden Konsolidierungseffekt auf.

Insgesamt haben die aufgrund der Erhebung ermittelten zusätzlichen Konsolidierungspotentiale ein Gesamtvolumen von 155 Millionen DM. Alle Maßnahmen beziehen sich auf den Verwaltungshaushalt. Dabei handelt es sich ausschließlich um Empfehlungen, die sich auf den belastenden Bereich beziehen und damit in voller Höhe das Defizit der Stadt vermindern. Sie bewirken zu 96 Prozent Ausgabenreduzierungen. Der Anteil der Einnahmenerhöhungen ist ausgesprochen gering.

Es zeigt sich - und dies war bereits aus der Haushaltsanalyse erkennbar -, daß die höchsten Einsparpotentiale bei den Personalausgaben und dem sächlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwand erzielt werden konnten. Weitere Entlastungen ergeben sich durch die Erhöhungen von

Gebühren und Entgelten und bei den Zuweisungen und Zuschüssen. Die Reduzierung der Zinsausgaben ist weitgehend auf die Sondertilgungen in 1994 zurückzuführen.

Ansicht 16: Konsolidierungsstrategie

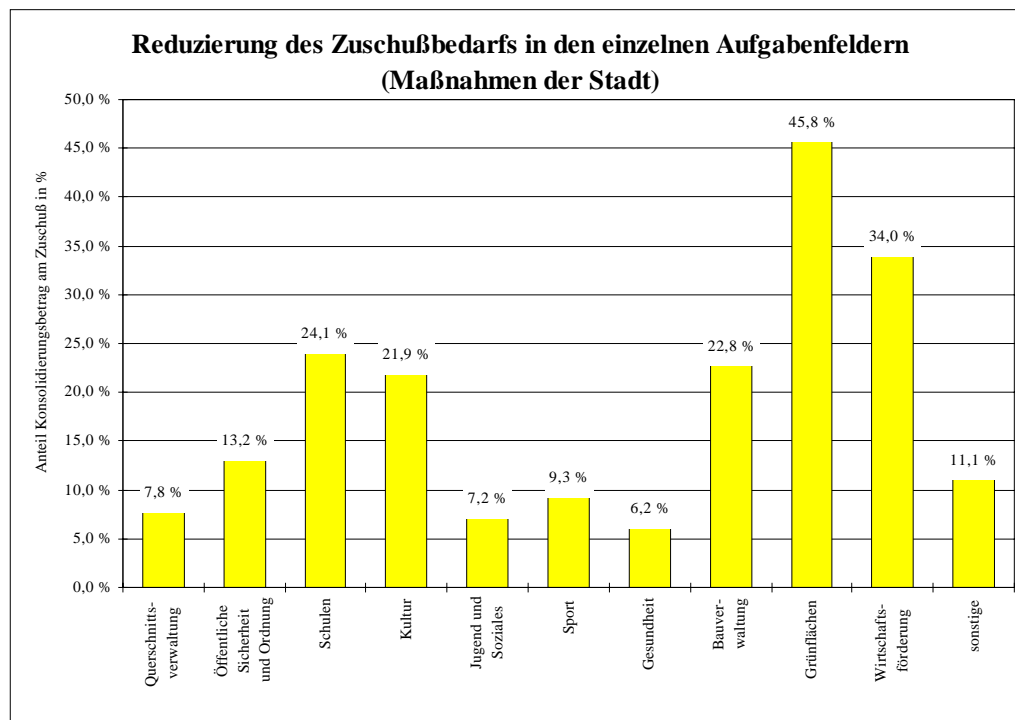


Effizienzsteigerung als beherrschende Strategie

Maßnahmen der Effizienzsteigerung und der Leistungsreduzierung sind offenbar die wesentlichen Strategien, die den Konsolidierungsbeitrag der Stadt bestimmen. Mit 43,6 Prozent ist die Effizienzsteigerung die beherrschende Strategie des Konsolidierungsprogramms. Mittelbare Leistungsreduzierungen dürften auch mit der dritten Strategie einer Ausgabenreduzierung, der Rückführung von Zuschüssen an freie Träger verbunden sein.

Ähnlich wie bei den Konsolidierungsstrategien der Stadt sind auch bei den zusätzlichen Potentialen Leistungsreduzierungen und Effizienzsteigerungen die dominierenden Instrumente einer Haushaltssanierung. Deutlich wird aber auch, daß der Anteil der Leistungsreduzierung bei den zusätzlichen Konsolidierungspotentialen gestiegen ist. Im Rahmen der Befragung wurden die Leistungsbereiche der Stadtverwaltung in Aufgabenfelder untergliedert, denen die Konsolidierungsmaßnahmen zugeordnet werden konnten. Folgende Konsolidierungsbeiträge wurden oder werden in diesen Aufgabenfeldern erbracht:

Ansicht 17: Zuschußreduzierung nach Aufgabenfeldern (Maßnahmen der Stadt)

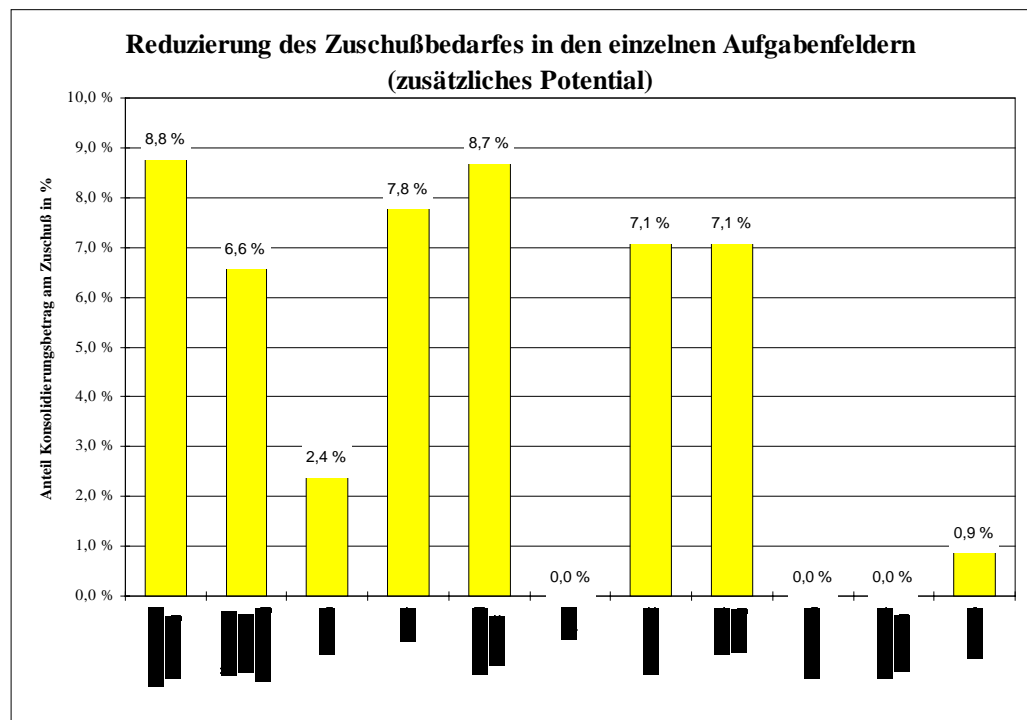


Zu den Werten in der Ansicht sind einige Anmerkungen erforderlich:

- In der allgemeinen Finanzwirtschaft sind auch Konsolidierungsbeiträge enthalten, die weder die Effektivität noch den Leistungsstandard beeinflussen. Größter Posten ist die Veräußerung der Veba-Aktien mit dadurch ermöglichten Reduzierungen der Zinszahlungen, die mit 23 Millionen DM veranschlagt wurden.
- Im Bereich der Ver- und Entsorgung sind nicht die Auswirkungen auf die Gebührenhaushalte enthalten, da diese nur die Höhe der Einnahmen und Ausgaben beeinflussen, aber keinen Effekt auf das Haushaltsdefizit haben, somit keinen Konsolidierungsbeitrag im Sinne der Untersuchung leisten.
- Dem Aufgabenfeld Gesundheit sind zusätzlich die Konsolidierungsbeiträge der Kliniken Höchst und der freigemeinnützigen Krankenanstalten hinzuzurechnen. Damit erhöht sich der Betrag um ca. 14 Millionen DM.

Trotz pauschaler Konsolidierungsvorgaben weisen die Maßnahmen durchaus unterschiedliche Wirkungen in den Aufgabenfeldern auf. Die Ursachen dürften sowohl auf den unterschiedlichen Anteil von Pflichtaufgaben in den Aufgabenfeldern als auch in der unterschiedlichen Motivation und Bereitschaft zu tiefgreifenden Eingriffen zurückzuführen sein. In der folgenden Grafik sind die zusätzlichen Konsolidierungspotentiale dargestellt. Hier zeigt sich, daß sie sich nahezu komplementär zu den Maßnahmen der Stadt verhalten. In den Aufgabenfeldern mit unterdurchschnittlichen Konsolidierungsbeitrag wurden zumeist die höchsten zusätzlichen Potentiale „entdeckt“.

Ansicht 18: Zuschußreduzierung nach Aufgabenfeldern (zusätzliches Potential)



Es zeigt sich, daß die höchsten Konsolidierungspotentiale im Aufgabenfeld Jugend und Soziales zu finden sind. Bedeutende Konsolidierungsbeiträge ergeben sich außerdem in den Feldern Kultur, Bauverwaltung und Grünflächen. Während in der Querschnittsverwaltung insbesondere Personaleinsparungen als Beitrag zur Entwicklung einer schlanken Verwaltung unter den Bedingungen des Neuen Steuerungsmodells beabsichtigt sind, sind in den Bereichen Soziales und Kultur Standardänderungen und Leistungsreduzierungen die dominierende Konsolidierungsstrategie.

2.11.3 Zusätzliches Konsolidierungspotential ¹

2.11.3.1 Querschnittsverwaltung

Bis 1994 sind in der Querschnittsverwaltung der Stadt Frankfurt am Main Konsolidierungsvorschläge in Höhe von 10,8 Millionen DM in der Umsetzung. Bis 1998 sollen die Konsolidierungsvorschläge auf 19,4 Millionen DM steigen.

In folgenden Bereichen wurden Konsolidierungsmaßnahmen realisiert beziehungsweise sind geplant:

- Der überwiegende Teil des Konsolidierungsbeitrags entfällt auf Personaleinsparungen, die durch organisatorische Maßnahmen bedingt sind. Andere Stelleneinsparungen resultieren aus der Auflösung von Organisationseinheiten, aus allgemeinen Ausgabenreduzierungen oder in Folge von Wiederbesetzungssperren.

¹ Die Daten entsprechen dem Hauptteil des Schlußberichts

- Aufbau- und ablauforganisatorische Maßnahmen, z.B. Auflösung und Zusammenfassung von Ämtern und Abteilungen, Schließung von Außenstellen und ablauforganisatorische Verbesserungen.
- Effizienzsteigerung durch DV-Unterstützung.
- Auslagerung oder Privatisierung von Aufgabenbereichen bei den Inneren Diensten, z.B. Reinigungsdienst, Botendienst.
- Vermögensveräußerungen (z.B. Veba-Aktien). Dieser Verkauf wird der allgemeinen Finanzwirtschaft zugerechnet. Der Betrag wird für Zwecke der Sondertilgung von Krediten sowie zur Vermeidung bereits geplanter Kreditaufnahmen verwandt. Er hat zu einer Konsolidierung von 23 Millionen DM im Jahre 1994 beigetragen.

Ansicht 19: Konsolidierungsmaßnahmen im Aufgabenfeld Querschnittsverwaltung

Kurzcharakteristik Konsolidierungsmaßnahmen im Aufgabenfeld Querschnittsverwaltung	
Merkmal	Ausprägung
Konsolidierungsumfang bis 1998 in Prozent des Zuschußbedarfs 1994	19,37 Millionen DM 7,85%
Wirkungsweise:	
Einnahmeerhöhung	1,09 Millionen DM
Ausgabereduzierung	18,23 Millionen DM
Vermeidung von Ausgaben	0,05 Millionen DM
Hauptbetroffene (>10% des Konsolidierungsbetrages)	Bürger (23,4%), verwaltungsinterne Nutzer (69,3%)
Wesentliche Konsolidierungsstrategien (>10% des Konsolidierungsbetrages)	Leistungsreduzierung (25,8%), Effizienzsteigerung (66,2%)

Zusätzliche Konsolidierungspotentiale bestehen im wesentlichen in folgenden Bereichen:

- Weitere Reduzierung der Mitarbeiterzahl, z.B. in der Fernsprechvermittlung, im Liegenschaftsbereich und im Rechtsamt.
- Neuorganisation von Aufgabenbereichen, verbunden mit einer Delegation auf Fachämter, insbesondere im Bereich des Beschaffungswesens, der Stellenwirtschaft, der Anwendungsbetreuung, Datenerfassung, des Rechtsamts.
- Vollständige Privatisierung des Reinigungsdiensts.
- Aufbauorganisatorische Maßnahmen, wie z.B. Zusammenlegung von Ämtern.
- Weitere Automatisierung von Fachverfahren im Kassenwesen, verbunden mit einer stärker ganzheitlich orientierten Sachbearbeitung.

Ansicht 20: Zusätzliches Konsolidierungspotential im Aufgabenfeld Querschnittsverwaltung

Kurzcharakteristik zusätzliches Konsolidierungspotential im Aufgabenfeld Querschnittsverwaltung	
Merkmal	Ausprägung
Konsolidierungsumfang bis 1998 in Prozent des Zuschußbedarfs 1994	21,81 Millionen DM 8,84%
Wirkungsweise:	
Einnahmeerhöhung	0,00 Millionen DM
Ausgabereduzierung	21,81 Millionen DM
Vermeidung von Ausgaben	0,00 Millionen DM
Hauptbetroffene (>10% des Konsolidierungsbetrages)	verwaltungsinterne Nutzer (91,8%)
Wesentliche Konsolidierungsstrategien (>10% des Konsolidierungsbetrages)	Leistungsreduzierung (21,5%), Effizienzsteigerung (32,6%), Erhöhung des Vergabeanteils (45,8%)

2.11.3.2 Öffentliche Sicherheit und Ordnung

Im Aufgabenfeld Öffentliche Sicherheit und Ordnung sind Konsolidierungsvorschläge von 9,3 Millionen DM bis 1994 in der Umsetzung. Bis 1998 soll dieser Betrag auf 13,4 Millionen DM steigen. Die Konsolidierungsbeiträge werden in diesem Aufgabenfeld insbesondere durch folgende Maßnahmen erzielt:

- Personaleinsparungen in verschiedenen Bereichen des Ordnungswesens ohne spezifische Leistungsreduzierungen. Interne Umsetzungen, DV-Einsatz und Arbeitsverdichtung ermöglichen die Reduzierung des Personalbedarfs.
- Einsatz von Leiharbeitskräften bei der Verkehrsüberwachung (bisher befristet auf ein Jahr), die zu Ausgabenreduzierungen führen, ohne das Einnahmenniveau zu mindern.
- Erhöhung von Gebühren und Buß- und Verwarngeldern führten zu erheblichen Mehreinnahmen (ca. 40 Prozent des Konsolidierungsvolumens).

Ansicht 21: Konsolidierungsmaßnahmen im Aufgabenfeld Öffentliche Sicherheit und Ordnung

Kurzcharakteristik Konsolidierungsmaßnahmen im Aufgabenfeld Öffentliche Sicherheit und Ordnung	
Merkmal	Ausprägung
Konsolidierungsumfang bis 1998 in Prozent des Zuschußbedarfs 1994	13,36 Millionen DM 13,2%
Wirkungsweise:	
Einnahmeerhöhung	5,01 Millionen DM
Ausgabereduzierung	8,34 Millionen DM
Vermeidung von Ausgaben	0,00 Millionen DM
Hauptbetroffene (>10% des Konsolidierungs- betrages)	Bürger (52,2%), verwaltungsinterne Nutzer (44,8%)
Wesentliche Konsolidierungsstrategien (>10% des Konsolidierungsbetrages)	Leistungsreduzierung (17,6%), Effizienz- steigerung (38,4%), Änderung von Gebüh- ren, Entgelten (37,5%)

Insgesamt werden Maßnahmen mit einem Volumen von 6,6 Millionen DM vorgeschlagen. Zu 37 Prozent ist es auf Leistungsreduzierungen und zu 63 Prozent auf die „Vergabe“ von Leistungen zurückzuführen:

- Ein Personalabbau von 50 Prozent wird beim Sicherheits- und Ordnungsdienst vorgeschlagen.
- Der Einsatz der Leiharbeitskräfte bei der Verkehrsüberwachung sollte fortgesetzt und weiter ausgebaut werden.
- Im Bereich Brandschutz wurden bereits auf Basis einer internen Organisationsuntersuchung weitreichende Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt. Weitere Entlastungen wären nur durch Änderungen von Sicherheitsstandards oder Verlängerung von Reaktionszeiten erzielbar.

Ansicht 22: Zusätzliches Konsolidierungspotential im Aufgabenfeld Öffentliche Sicherheit und Ordnung

Kurzcharakteristik zusätzliches Konsolidierungspotential im Aufgabenfeld Öffentliche Sicherheit und Ordnung	
Merkmal	Ausprägung
Konsolidierungsumfang bis 1998 in Prozent des Zuschußbedarfs 1994	6,63 Millionen DM 6,55%
Wirkungsweise:	
Einnahmeerhöhung	0,00 Millionen DM
Ausgabereduzierung	6,63 Millionen DM
Vermeidung von Ausgaben	0,00 Millionen DM
Hauptbetroffene (>10% des Konsolidierungsbetrages)	Bürger (37,1%), verwaltungsinterne Nutzer (62,9%)
Wesentliche Konsolidierungsstrategien (>10% des Konsolidierungsbetrages)	Leistungsreduzierung (37,1%), Effizienzsteigerung (62,9%)

2.11.3.3 Schulen und Schulverwaltung

In der Schulverwaltung und den Schulen der Stadt Frankfurt am Main sind Konsolidierungsmaßnahmen in Höhe von 11 Millionen DM in der Umsetzung. Bis zum Jahr 1998 wird der Betrag auf 31,6 Millionen DM steigen. Es handelt sich im wesentlichen um folgende Maßnahmen:

- Personaleinsparungen in Höhe von 57 Prozent. Ein erheblicher Teil der Personaleinsparungen geht auf die Rückführung der Reinigungsintensität in den Schulen und auf die Vergabe von Reinigungsleistungen zurück.
- Einsparungen im Bereich sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand in Höhe von 40 Prozent. Hierbei handelt es sich um differenzierte Einschränkungen von Ausgaben insbesondere im Bereich der Einrichtungsgegenstände und des Materialverbrauchs.
- Einnahmeerhöhungen bei Elternbeiträgen in Höhe von 3 Prozent.

Ansicht 23: Konsolidierungsmaßnahmen im Aufgabenfeld Schulen und Schulverwaltung

Kurzcharakteristik Konsolidierungsmaßnahmen im Aufgabenfeld Schulen und Schulverwaltung	
Merkmal	Ausprägung
Konsolidierungsumfang bis 1998 in Prozent des Zuschußbedarfs 1994	31,63 Millionen DM 24,06%
Wirkungsweise:	
Einnahmeerhöhung	0,39 Millionen DM
Ausgabereduzierung	31,24 Millionen DM
Vermeidung von Ausgaben	0,00 Millionen DM
Hauptbetroffene (>10% des Konsolidierungsbetrages)	Bürger (63,4%), verwaltungsinterne Nutzer (33,5%)
Wesentliche Konsolidierungsstrategien (>10% des Konsolidierungsbetrages)	Leistungsreduzierung (62,7%), Effizienzsteigerung (32,9%)

Insgesamt wurden Vorschläge in Höhe von 3,2 Millionen DM gemacht. Hierbei handelt es sich ausnahmslos um Personaleinsparungen im Bereich der Schulsekretäre/-innen und den Schulhausverwaltern/-innen. Für die Sekretariate wird eine Erhöhung des Betreuungsschlüssels in den Grund-, Haupt- und Realschulen sowie in den Gymnasien und den Gesamtschulen empfohlen. Für die Schulhausverwaltung sollte ein Schichtdienst eingeführt werden, der zu Personaleinsparungen und zu einem Abbau von Überstundenzuschlägen führt. Dieser Vorschlag basiert auf Berechnungen des Stadtschulamts und wird bereits in der Stadtverwaltung diskutiert, ist aber noch nicht beschlußreif.

Ansicht 24: Zusätzliches Konsolidierungspotential im Aufgabenfeld Schulen und Schulverwaltung

Kurzcharakteristik zusätzliches Konsolidierungspotential im Aufgabenfeld Schulen und Schulverwaltung	
Merkmal	Ausprägung
Konsolidierungsumfang bis 1998 in Prozent des Zuschußbedarfs 1994	3,16 Millionen DM 2,4%
Wirkungsweise:	
Einnahmeerhöhung	0,00 Millionen DM
Ausgabereduzierung	3,16 Millionen DM
Vermeidung von Ausgaben	0,00 Millionen DM
Hauptbetroffene (>10% des Konsolidierungsbetrages)	verwaltungsinterne Nutzer (100,0%)
Wesentliche Konsolidierungsstrategien (>10% des Konsolidierungsbetrages)	Effizienzsteigerung (100,0%)

2.11.3.4 Kultur

Die erfaßten Konsolidierungsmaßnahmen, die sich bis 1994 in Realisierung befanden, haben ein Volumen von 25,8 Millionen DM. Bis 1998 wird dieser Betrag auf 67,7 Millionen DM steigen. Mit 60 Prozent sind vor allem Reduzierungen der Personalausgaben für den Konsolidierungseffekt maßgebend. Große Einzelmaßnahmen sind insbesondere:

- die Zuschußreduzierung bei den Bühnen durch Effizienzsteigerungen und aufbauorganisatorische Optimierung,
- der Wegfall der „Aktivitätenmittel“ in den Museen bei gleichzeitiger Einführung von Bewirtschaftungsfreiheiten und
- die Zuschußreduzierung bei der Volkshochschule, u.a. durch eine Erhöhung der Einnahmen.

Ansicht 25: Konsolidierung im Aufgabenfeld Kultur

Kurzcharakteristik Konsolidierungsmaßnahmen im Aufgabenfeld Kultur	
Merkmal	Ausprägung
Konsolidierungsumfang bis 1998	67,67 Millionen DM
in Prozent des Zuschußbedarfs 1994	21,88%
Wirkungsweise:	
Einnahmeerhöhung	2,04 Millionen DM
Ausgabereduzierung	65,63 Millionen DM
Vermeidung von Ausgaben	0,00 Millionen DM
Hauptbetroffene (>10% des Konsolidierungsbetrages)	Bürger (23,2%), verwaltungsinterne Nutzer (74,3%)
Wesentliche Konsolidierungsstrategien (>10% des Konsolidierungsbetrages)	Effizienzsteigerung (87,4%)

Ein zusätzliches Konsolidierungspotential in Höhe von 29,5 Millionen DM kann im Aufgabenfeld Kultur durch das folgende Maßnahmenbündel erreicht werden:

- Zusammenlegung von Museen,
- Aufgabe von Büchereistandorten,
- Reduzierung der Aufgabenwahrnehmung im Institut für Stadtgeschichte,
- Schließung von Bürgerhäusern,
- Angebotsreduzierung in der Volkshochschule,
- kritische Prüfung der Zuschußförderung für freie Träger der Kulturarbeit und institutionelle Förderung,
- weitere Senkung des Zuschußbedarfs für die Alte Oper.

Ansicht 26: Zusätzliches Konsolidierungspotential im Aufgabenfeld Kultur

Kurzcharakteristik zusätzliches Konsolidierungspotential im Aufgabenfeld Kultur	
Merkmal	Ausprägung
Konsolidierungsumfang bis 1998 in Prozent des Zuschußbedarfs 1994	29,49 Millionen DM 7,78%
Wirkungsweise:	
Einnahmeerhöhung	0,00 Millionen DM
Ausgabereduzierung	29,49 Millionen DM
Vermeidung von Ausgaben	0,00 Millionen DM
Hauptbetroffene (>10% des Konsolidierungsbetrages)	freie Träger (10,5%), Bürger (67,8%), verwaltungsinterne Nutzer (21,7%)
Wesentliche Konsolidierungsstrategien (>10% des Konsolidierungsbetrages)	Leistungsreduzierung (78,3%), Effizienzsteigerung (21,7%)

2.11.3.5 Jugend und Soziales

Insgesamt befinden sich in diesem Aufgabenfeld Konsolidierungsmaßnahmen in Höhe von 30,6 Millionen DM in der Umsetzung. Der Betrag soll bis 1998 auf insgesamt 64,9 Millionen DM steigen. 67 Prozent der Vorschläge (43,24 Millionen DM) betreffen Ausgabenreduzierungen. Die anvisierten Einnahmeerhöhungen in Höhe von rund 1,1 Millionen DM durch Kindertagesstätten-Entgelterhöhung können nicht erreicht werden, da gleichzeitig eine Sozialstaffel eingeführt wurde, die die Einnahmeerhöhungen wieder kompensierte.

Die Ausgabenreduzierungen sollen erreicht werden durch:

- Kürzungen freiwilliger Leistungen im Sozialbereich,
- Kürzungen von Leistungen im Jugendbereich,
- Umstrukturierung von Erziehungshilfen,
- effizientere Arbeitsorganisation,
- Vergabe der Reinigung,
- Reduzierung der Tagespflege.

Weitere Konsolidierungsmöglichkeiten durch Streichung von Zuschüssen an freie Träger in Höhe von rund 1 Million DM wurden von der Stadtverordnetenversammlung bisher nicht akzeptiert.

Ansicht 27: Konsolidierungsmaßnahmen im Aufgabenfeld Jugend und Soziales

Kurzcharakteristik Konsolidierungsmaßnahmen im Aufgabenfeld Jugend und Soziales	
Merkmal	Ausprägung
Konsolidierungsumfang bis 1998 in Prozent des Zuschußbedarfs 1994	64,94 Millionen DM 7,24%
Wirkungsweise:	
Einnahmeerhöhung	14,25 Millionen DM
Ausgabereduzierung	43,24 Millionen DM
Vermeidung von Ausgaben	7,44 Millionen DM
Hauptbetroffene (>10% des Konsolidierungsbetrages)	freie Träger (15,8%), Bürger (64,9%), verwaltungsinterne Nutzer (14,1%)
Wesentliche Konsolidierungsstrategien (>10% des Konsolidierungsbetrages)	Leistungsreduzierung (26,8%), Effizienzsteigerung (40,7%), Verringerung von Zuschüssen (17,6%)

Die zusätzlichen Konsolidierungspotentiale sind ebenfalls durch Umstrukturierungen von Leistungen erzielbar.

- Im Sozialbereich handelt es sich um folgende Maßnahmen:
 - Verstärkte Aufforderung von Sozialhilfeempfängern zur gemeinnützigen Arbeit, Reduzierung des Zuschusses beim Frankfurter Verband (Gutachten Berger), weitere Reduzierung der Leistungen Frankfurt-Paß, Reduzierung der Förderung der freien Wohlfahrtspflege, Neukonzeption Frankfurter Mittagstisch (Gutachten Berger).
- Jugend:
 - Intensivierung der Umstrukturierung der Erziehungshilfe, stärkere Vermeidung von Heimunterbringung, Verzicht auf eigene städtische Kinderheime, Umstrukturierung der offenen Jugendarbeit bei Verstärkung der aufsuchenden Jugendarbeit.
- Kindertagesstätten:
 - Verringerung der Anzahl der Ganztagsplätze in den städtischen Kindertagesstätten und den Kindertagesstätten freier Träger, Einnahmeerhöhungen durch eine weitere Anhebung der Elternentgelte in den Kindertagesstätten.
- Wohnungsbauförderung und Wohnungsamt:
 - Beschränkung der Wohnungsbauförderung auf die Ausgabe der Mittel aus der Fehlbelegungsabgabe, Verzicht auf kommunale Wohnungsvermittlung, effizientere Verwaltung der Prüfung von Zweckentfremdung.

Ansicht 28: Zusätzliches Konsolidierungspotential im Aufgabenfeld Jugend und Soziales

Kurzcharakteristik zusätzliches Konsolidierungspotential im Aufgabenfeld Jugend und Soziales	
Merkmal	Ausprägung
Konsolidierungsumfang bis 1998 in Prozent des Zuschußbedarfs 1994	77,96 Millionen DM 8,69%
Wirkungsweise:	
Einnahmeerhöhung	6,22 Millionen DM
Ausgabereduzierung	71,74 Millionen DM
Vermeidung von Ausgaben	0,00 Millionen DM
Hauptbetroffene (>10% des Konsolidierungs- betrages)	freie Träger (33,7%), Bürger (66,3%)
Wesentliche Konsolidierungsstrategien (>10% des Konsolidierungs- betrages)	Leistungsreduzierung (43,1%), Effizienz- steigerung (48,3%)

2.11.3.6 Sportstätten und Bäder

Insgesamt wurden Konsolidierungsvorschläge in Höhe von 13,1 Millionen DM erfaßt. Bis einschließlich 1994 befanden sich davon 8,0 Millionen DM in der Umsetzung

Die Konsolidierungsvorschläge verteilen sich dabei auf folgende Schwerpunkte:

- Einnahmeerhöhung durch Veränderungen der Gebühren und Entgelte 0,84 Millionen DM,
- Personaleinsparungen durch Streichung von insgesamt 47 Stellen 2,70 Millionen DM,
- Verzicht auf Realisierung einer beschlossenen Neubaumaßnahme 0,49 Millionen DM,
- Reduzierung von Instandhaltung und Unterhaltung 1,22 Millionen DM,
- endgültige oder saisonale Schließung von Sportanlagen / Bädern sowie Variation der Öffnungszeiten 6,62 Millionen DM,
- Reduzierung von Sportfördermitteln 1,18 Millionen DM.

Ansicht 29: Konsolidierungsmaßnahmen im Aufgabenfeld Sportstätten und Bäder

Kurzcharakteristik Konsolidierungsmaßnahmen im Aufgabenfeld Sportstätten und Bäder	
Merkmal	Ausprägung
Konsolidierungsumfang bis 1998 in Prozent des Zuschußbedarfs 1994	13,05 Millionen DM 9,32%
Wirkungsweise:	
Einnahmeerhöhung	0,84 Millionen DM
Ausgabereduzierung	10,96 Millionen DM
Vermeidung von Ausgaben	1,25 Millionen DM
Hauptbetroffene (>10% des Konsolidierungsbetrages)	Bürger (81,6%)
Wesentliche Konsolidierungsstrategien (>10% des Konsolidierungsbetrages)	Leistungsreduzierung (20,9%), Effizienzsteigerung (59,0%)

Weiteres Konsolidierungspotential ergibt sich aus organisatorischer Sicht nicht. Eine Abschätzung der Angemessenheit der Personalausstattung ist ohne eine detaillierte Untersuchung nicht möglich. Der Ansatz, die Sportrasenpflege aus Kostengründen an private Unternehmer zu vergeben, wurde geprüft und hat sich als betriebswirtschaftlich günstig herausgestellt.

Aufgabenkritisch zu bewerten wäre die Intensität der Sportförderung und der Umfang der vorgehaltenen Sportanlagen und Bäder. Letzterer ist bestimmend für die Höhe des Unterhalts, der Abschreibungen und der kalkulatorischen Zinsen. In Zeiten knapper werdender Haushaltsmittel ist nachhaltig zu hinterfragen, ob Frankfurt am Main im nationalen Vergleich einen Spitzenplatz einnehmen muß.

Die Stadion GmbH ist und wird absehbar hoch defizitär sein. Derzeitige Überlegungen, einen Betreiber zu finden, der ggf. auch auf Basis eines festen Zuschusses den Betrieb übernimmt, sind weiter zu verfolgen. Ob die Stadt ihren Anspruch auf bleibende Einflußnahmemöglichkeiten hinsichtlich Eintrittspreisgestaltung wird dabei aufrechterhalten können, bleibt abzuwarten. Schließlich ist noch zu berücksichtigen, daß die Anlagen der Stadion GmbH zukünftig einen erheblichen Instandsetzungs- und Modernisierungsbedarf haben.

2.11.3.7 Gesundheitswesen

Von Seiten der Stadt sind Konsolidierungsmaßnahmen in Höhe von 0,8 Millionen DM bis Ende 1994 in der Umsetzung. Der Betrag soll bis 1998 auf 3,2 Millionen DM steigen. Schwerpunkte der Konsolidierung lagen bei der Schließung von Beratungsstellen im jugendärztlichen Dienst sowie bei Personaleinsparungen im Stadtgesundheitsamt, die weitgehend auf interne Reorganisation und Arbeitsverdichtung zurückzuführen sind. Geringfügige Konsolidierungseffekte wurden im Sachko-

stenbereich und durch Gebührenerhebungen bei Aids-Untersuchungen erzielt.

Weiterhin wurden Sanierungsmaßnahmen in den Kliniken Höchst und den freigemeinnützigen Krankenanstalten eingeleitet. Die erwartete Zuschußreduzierung in diesem Bereich soll nach den jetzigen Planungen bis 1998 14 Millionen DM betragen. Dies entspricht einer Zuschußreduzierung von mehr als 50 Prozent in den beiden Unterabschnitten.

Ansicht 30: Konsolidierungsmaßnahmen im Aufgabenfeld Gesundheitswesen

Kurzcharakteristik Konsolidierungsmaßnahmen im Aufgabenfeld Gesundheitswesen	
Merkmal	Ausprägung
Konsolidierungsumfang bis 1998 in Prozent des Zuschußbedarfs 1994	3,24 Millionen DM 6,24%
Wirkungsweise:	
Einnahmeerhöhung	0,05 Millionen DM
Ausgabereduzierung	3,19 Millionen DM
Vermeidung von Ausgaben	0,00 Millionen DM
Hauptbetroffene (>10% des Konsolidierungs- betrages)	freie Träger (29,5%), Bürger (16,3%), verwaltungsinterne Nutzer (54,2%)
Wesentliche Konsolidierungsstrategien (>10% des Konsolidierungs- betrages)	Leistungsreduzierung (68,4%), Verringerung von Zuschüssen (21,7%)
Besonderheiten	zusätzliche Einsparung in den Kliniken ca. 14 Millionen DM

Für das Gesundheitswesen werden weitere Konsolidierungsmaßnahmen in Höhe von 3,7 Millionen DM vorgeschlagen. Hierbei handelt es sich um 3 Einzelmaßnahmen:

- Im jugend- und zahnärztlichen Dienst sollte der Einsatz von Honorarkräften in Höhe von 50 Prozent des dortigen Personalbestands vorgesehen werden. Da diese Honorarkräfte für die Abdeckung von Spitzenlasten eingesetzt werden können, ergeben sich daraus Personaleinsparungen in einer geschätzten Höhe von 0,74 Millionen DM.
- Bei der Gemeindekrankenpflege sollte ein Betreuungsverhältnis von 1:8.000 angestrebt werden, damit sind Einsparungen von 1,7 Millionen DM verbunden.
- Zuschüsse für die Drogenberatungsstellen werden in Höhe von 20 Prozent durch Mietkosten einer Einrichtung absorbiert. Selbst bei einem Verkauf der Liegenschaft für eine DM und alternativer Anmietung günstigerer Objekte besteht ein jährliches Konsolidierungspotential von 1,3 Millionen DM.

Ansicht 31: Zusätzliches Konsolidierungspotential im Aufgabenfeld Gesundheitswesen

Kurzcharakteristik zusätzliches Konsolidierungspotential im Aufgabenfeld Gesundheitswesen	
Merkmal	Ausprägung
Konsolidierungsumfang bis 1998 in Prozent des Zuschußbedarfs 1994	3,67 Millionen DM 7,08%
Wirkungsweise:	
Einnahmeerhöhung	0,00 Millionen DM
Ausgabereduzierung	3,67 Millionen DM
Vermeidung von Ausgaben	0,00 Millionen DM
Hauptbetroffene (>10% des Konsolidierungsbetrages)	freie Träger (35,4%), Bürger (44,4%), verwaltungsinterne Nutzer (20,3%)
Wesentliche Konsolidierungsstrategien (>10% des Konsolidierungsbetrages)	Leistungsreduzierung (44,4%), Effizienzsteigerung (35,4%), Auslagerung von Aufgaben (20,3%)

2.11.3.8 Bauverwaltung

Im Aufgabenfeld Bauverwaltung befinden sich Konsolidierungsvorschläge mit einem Umfang von 25,3 Millionen DM bis 1994 in der Umsetzung. Bis zum Jahr 1998 soll dieser Betrag auf 37,0 Millionen DM ansteigen. Die Summen resultieren fast ausschließlich aus Ausgabenreduzierungen:

- Die Verringerung der Personalausgaben nimmt einen Anteil von 45 Prozent ein. Im Hochbauamt, Straßenbauamt und Stadtbahnbauamt erfolgten umfangreiche Neuorganisationen, z.B. in Form einer Reduzierung der Baubezirke. Im Vermessungsamt wurden aus Technikeinführung resultierende Effizienzsteigerungen auch organisatorisch umgesetzt.
- Die Reduzierung der Sachkosten umfaßt 55 Prozent der Ausgabenreduzierungen. Hier erfolgt eine Reduzierung der Vergabemittel für Planungen im Bereich der Stadtplanung. Daneben sind die Ausgaben für die Stadtsanierung aufgrund des Abschlusses einiger Vorhaben rückläufig. Darüber hinaus wurden die Unterhaltungsmittel für den Straßen- und Brückenbau verringert und die Ausgaben für die städtische Beleuchtung reduziert.

Ansicht 32: Konsolidierungsmaßnahmen im Aufgabenfeld Bauverwaltung

Kurzcharakteristik Konsolidierungsmaßnahmen im Aufgabenfeld Bauverwaltung	
Merkmal	Ausprägung
Konsolidierungsumfang bis 1998 in Prozent des Zuschußbedarfs 1994	37,04 Millionen DM 22,76%
Wirkungsweise:	
Einnahmeerhöhung	0,5 Millionen DM
Ausgabereduzierung	36,58 Millionen DM
Vermeidung von Ausgaben	0,00 Millionen DM
Hauptbetroffene (>10% des Konsolidierungsbetrages)	betriebliche Einheiten/Sondervermögen (10,3%), Bürger (54,4%), verwaltungsinterne Nutzer (34,4%)
Wesentliche Konsolidierungsstrategien (>10% des Konsolidierungsbetrages)	Leistungsreduzierung (77,6%), Effizienzsteigerung (17,8%)

Zusätzliche Konsolidierungspotentiale sind in Höhe von 11,5 Millionen DM erzielbar. Diese Vorschläge bestehen aus Reduzierungen der Personalkosten. Aufgrund der im Vergleich zu den Vorjahren verringerten Bauvolumina in den Bereichen Hochbau, Straßenbau und Stadtbahnbau wird vorgeschlagen, die Personalausstattung entsprechend anzupassen.

Ansicht 33: Zusätzliches Konsolidierungspotential im Aufgabenfeld Bauverwaltung

Kurzcharakteristik zusätzliches Konsolidierungspotential im Aufgabenfeld Bauverwaltung	
Merkmal	Ausprägung
Konsolidierungsumfang bis 1998 in Prozent des Zuschußbedarfs 1994	11,54 Millionen DM 7,09%
Wirkungsweise:	
Einnahmeerhöhung	0,00 Millionen DM
Ausgabereduzierung	11,54 Millionen DM
Vermeidung von Ausgaben	0,00 Millionen DM
Hauptbetroffene (>10% des Konsolidierungsbetrages)	betriebliche Einheiten/Sondervermögen (46,8%), Bürger (27,2%), verwaltungsinterne Nutzer (26,0%)
Wesentliche Konsolidierungsstrategien (>10% des Konsolidierungsbetrages)	Leistungsreduzierung (27,2%), Effizienzsteigerung (72,8%)

2.11.3.9 Grünflächen

Im Bereich Grünflächen sind Konsolidierungsvorschläge von 18,9 Millionen DM bis 1994 in der Umsetzung. Bis 1998 soll dieser Betrag auf 24,1 Millionen DM steigen.

Insgesamt zielen die Vorschläge

- auf Personaleinsparungen in der Höhe von 153,5 Stellen,
- auf Einsparungen im Bereich des sächlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwandes mit einem Volumen von 7,69 Millionen DM,
- auf Gebührenerhöhungen im Friedhofs- und Bestattungswesens zur Erreichung der Kostendeckung (Mehreinnahmen 9,66 Millionen DM),
- eine Einnahmeerhöhung durch Anhebung der Gebühren im Forstbereich (800 TDM),
- Mehreinnahmen durch verstärkte Anwendung von Submissionen bei Eichenholzverkauf (100 TDM).

Zusätzliche Konsolidierungspotentiale sind in diesem Bereich nur durch Aufgabe von Grünflächen oder eine Veränderung der Pflegeintensität der bestehenden Flächen durch Bepflanzung mit weniger pflegeintensivem Grün erzielbar.

Ansicht 34: Konsolidierungsmaßnahmen im Aufgabenfeld Grünflächen

Kurzcharakteristik Konsolidierungsmaßnahmen im Aufgabenfeld Grünflächen	
Merkmal	Ausprägung
Konsolidierungsumfang bis 1998 in Prozent des Zuschußbedarfs 1994	24,05 Millionen DM 45,77%
Wirkungsweise:	
Einnahmeerhöhung	9,66 Millionen DM
Ausgabereduzierung	14,39 Millionen DM
Vermeidung von Ausgaben	0,00 Millionen DM
Hauptbetroffene (>10% des Konsolidierungsbetrages)	Bürger (86,6%)
Wesentliche Konsolidierungsstrategien (>10% des Konsolidierungsbetrages)	Leistungsreduzierung (55,1%), Änderung von Gebühren, Entgelten (40,2%)

2.11.3.10 Ver- und Entsorgung

Für die Gebührenhaushalte der Stadtentwässerung, der Stadtreinigung und der Abfallwirtschaft sind Konsolidierungsmaßnahmen in Höhe von 1,95 Millionen DM bis 1998 geplant. Die Maßnahmen wirken sich nicht auf das Haushaltsdefizit aus.

Die Gebührenhaushalte sind bei den Einnahmen und den Ausgaben deckungsgleich gestaltet. Einnahmen- beziehungsweise Ausgaben-schwankungen werden über die Gebührenausgleichsrücklage korrigiert.

An Hand des vorliegenden Datenmaterials (Haushaltspläne, Betriebsabrechnungen) und der von den jeweiligen Mitarbeitern erteilten Auskünfte sind die relevanten Kosten bei der Gebührenberechnung berücksichtigt.

Die entsprechenden Einnahmen und Ausgaben des Gebührenhaushalts sind durch die auf hohem Niveau aggregierten Kennzahlen und Vergleichswerte differenziert plausibilisiert und bewertet.

2.11.4 Verwaltungsübergreifende Konsolidierungsbemühungen der Stadt

Nachstehende zusätzliche Bemühungen zur Konsolidierung sind festzustellen:

- Rückführung der Belastung durch Mieten und Pachten,
- Streichung der Ballungsraumzulage für die Bediensteten der Stadt,
- Übertragung von Aufgaben an das Land Hessen:
 - Erhöhung des Schullastenausgleichs beziehungsweise der Gast-schulbeiträge,
 - Erhöhung der Zuweisungen des Landes für Theater im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs,
 - Beteiligung der Stadt an den Finanzzuweisungen des Landes zum Ausgleich der Belastungen aus überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit,
 - Erhöhung der Schlüsselzuweisungen für die Stadt im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs,
 - Reduzierung der Finanzierung der Hochschule für Musik und dar-stellende Kunst und der Staatlichen Hochschule für bildende Kün-ste,
 - Entlassung aus den Verpflichtungen des Universitäts-Übernahme-Vertrags,
 - Übernahme der Stadt- und Universitätsbibliothek durch das Land.

Die Stadt wendet ca. 125 Millionen DM im Jahr für Mieten und Pachten auf. Derzeit werden die Raumprogramme mit dem Ziel überprüft, überhöhte Raumnutzungen und überhöhte Preise für die Inanspruchnahme von Räumen zu reduzieren. Stichprobenweise wurde die durchschnittliche Inanspruchnahme von Räumen in verschiedenen Verwaltungsbereichen untersucht. Im Ergebnis zeigen sich Einsparungsreserven, da teilweise bis zu 40 Quadratmeter pro Bedienstetem in einigen Verwaltungsbereichen in Anspruch genommen werden. So kann zwar festgestellt werden, daß in diesem Bereich Einsparungen erzielt werden können, die Höhe der Einsparungseffekte durch eine Reduzierung der ab-

soluten Höhe der Mieten und Pachten (Änderung von Verträgen, Aufgabe von Miet- und Pachtobjekten) sowie die Effekte durch Reduzierung der durchschnittlichen Raumnutzung pro Bedienstetem der Stadt konnten im Rahmen dieser Untersuchung aber nicht eingehend überprüft werden. Vergleiche mit anderen Städten sind methodisch nicht möglich, da der Anteil der Unterbringung von Verwaltungsbereichen in angemieteten und eigenen Liegenschaften einer Stadt erheblich variiert.

Die Bemühungen der Stadt, Aufgaben an das Land zu übertragen und damit Zuschußreduzierungen im städtischen Haushalt zu erzielen, sind bisher in keinem der aufgeführten Punkte erfolgreich gewesen. Insgesamt handelt es sich ca. 170 Millionen DM. Zu den Erfolgsaussichten wurde die Kämmerei um eine Stellungnahme gebeten. Die Stellungnahme wird im folgenden wörtlich zitiert:

- Erhöhung des Schullastenausgleichs beziehungsweise der Gastschulbeiträge
„Diese Forderung ist u.a. auch Gegenstand der jährlichen Diskussion zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und dem Land im Rahmen der Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs. Zur Zeit ist keine Erfolgsprognose möglich.“
- Erhöhung der Zuweisungen des Landes für Theater im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs
„Die immer wieder gegenüber dem Land vorgebrachten Appelle zur Mitfinanzierung der Theater der Stadt Frankfurt am Main zum Beispiel entsprechend den Modalitäten bei der Finanzierung der hessischen Staatstheater sind bisher ohne Erfolg geblieben. Zur Zeit ist keine Erfolgsprognose möglich.“
- Beteiligung der Stadt an den Finanzaufweisungen des Landes zum Ausgleich der Belastungen aus überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit
„Auch vom hessischen Städtetag wird diese Forderung bei den Gesprächen zum Finanzausgleich vorgetragen. Ausschließlich weitere Verhandlungen über eine politische Einigung können hier jedoch zum Erfolg führen.“
- Erhöhung der Schlüsselzuweisungen für die Stadt im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs
„Auch der Hessische Städtetag vertritt seit Jahren die Position, daß eine Korrektur der Schlüsselanteile der einzelnen Empfängergruppen zugunsten der kreisfreien Städte notwendig ist. Ebenso hier können ausschließlich weitere Verhandlungen über eine politische Einigung zum Erfolg führen.“
- Reduzierung der Finanzierung der Hochschule für Musik und darstellende Kunst und der Staatlichen Hochschule für bildende Künste
„Nach Prüfung des Rechtsamts scheidet eine Kündigung des Vertrags aus wichtigem Grund und auch ein Anpassungsanspruch oder ein

Kündigungsrecht gemäß § 60 HVwVfG aus, so daß Lösungen nur im Verhandlungswege mit dem Land Hessen erreichbar sind.“

- Entlassung aus den Verpflichtungen des Universitäts-Übernahme-Vertrags

„Der Oberbürgermeister hat gegenüber dem Hessischen Finanzminister die Rechtsauffassung der Stadt zur Möglichkeit der Kündigung des Universitäts-Übernahme-Vertrags ausführlich dargelegt.

Das Land bestreitet zwar einen Rechtsanspruch der Stadt auf Entlassung aus den Verpflichtungen des Vertrages, jedoch im Hinblick auf die vom Land zwischenzeitlich bestätigte Bereitschaft, die Rechtsposition der Stadt Frankfurt am Main zu prüfen beziehungsweise dazu Stellung zu nehmen und im Gesprächs- und Verhandlungswege zu einer einvernehmlichen Beurteilung zu kommen, wurde die Vertragskündigung zurückgestellt.“

- Übernahme der Stadt- und Universitätsbibliothek durch das Land

„Zur Zeit ist keine Erfolgsprognose möglich.“

Die Stellungnahme der Stadt verweist auf die erheblichen Unsicherheiten der Durchsetzung dieser Konsolidierungsbemühungen. Allein beim Universitäts-Übernahme-Vertrag kann u.U. eine Einigung zu Einsparungen im Haushalt der Stadt führen.

2.12 Notwendigkeit weiterer Konsolidierungsmaßnahmen

Da die Maßnahmen der Stadt und die zusätzlichen Konsolidierungspotentiale noch eine Deckungslücke für das Defizit aufweisen, wird es für die Stadt Frankfurt am Main unumgänglich sein, über die im Rahmen der Prüfung dargestellten Konsolidierungsmaßnahmen hinaus noch weitere Entscheidungen zu treffen, die zu Einsparungen oder Mehreinnahmen im Haushalt der Stadt führen. Diese Maßnahmen werden die Versorgungsstruktur der Stadt nicht unberührt lassen. Im folgenden werden deshalb Hinweise zu einem Verfahren der Zuschußreduzierung gegeben. Weiterhin werden einige Leistungen der Stadt betrachtet, die in erheblichem Umfang den Haushalts belasten und entweder angesichts der Gesamtleistung der Stadt verzichtbar sind oder ggf. günstiger betrieben werden können.

Die Stadt Frankfurt am Main verfügt über ein erhebliches Zuschußniveau in allen Leistungsbereichen. Die Prüfung von Verwendungsnachweisen für diese Zuschüsse erbrachte zumindest in einigen Leistungsbereichen (z.B. Bildung, Soziales), daß die Mittelverwendung und damit die geförderte Leistung aus den geführten Nachweisen nicht erkennbar ist. Eine systematische Überprüfung dieser Zuschüsse kann zu erheblichen Einsparungen führen. Im folgenden wird hierfür ein Verfahrensvorschlag gemacht.

Zentrales Instrument einer kontinuierlichen Prüfung von Zuschüssen und Zuweisungen ist das Zero Base Budgeting und die Visualisierung durch ein sogenanntes Portfolio. Grundgedanke ist eine regelmäßig

Zero Base Budgeting

wiederkehrende Prüfung aller Zuschüsse (z.B. alle vier Jahre). Dabei werden alle gewährten Zuschüsse im Hinblick auf die Ziele und Qualität der erreichten Leistungen überprüft und z.B. auf Basis eines verfügbaren Budgets erneut bewilligt oder zukünftig gestrichen. Im einzelnen sind für den Prozeß des Zero Base Budgetings folgende Schritte erforderlich:

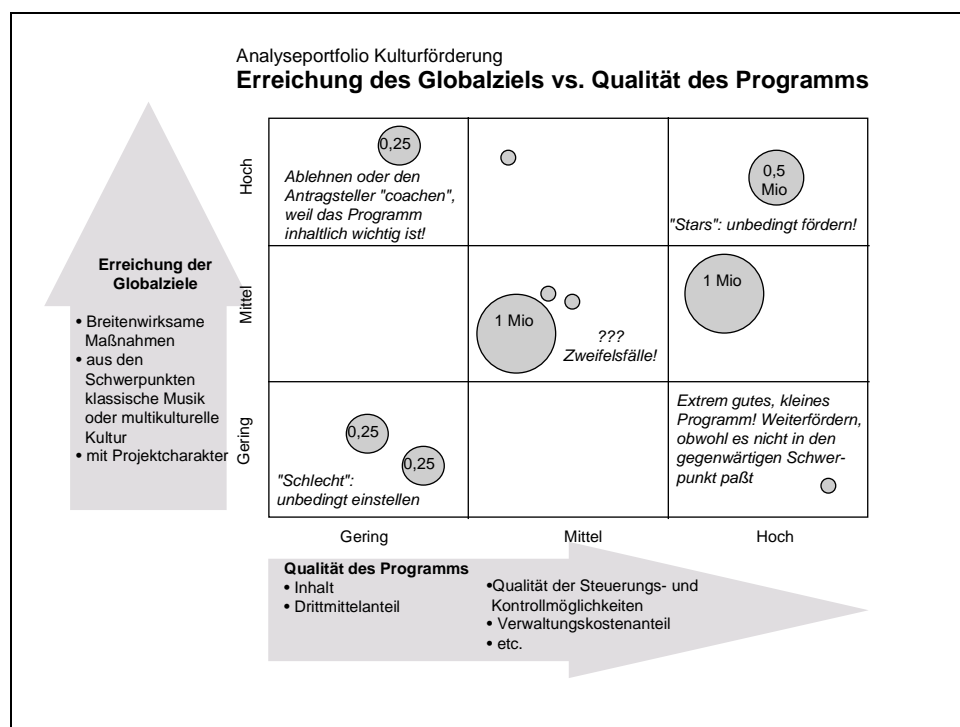
- Zu den Bewertungskategorien sollten Kataloge mit Kriterien aufgestellt werden.

Kriterien für die Kategorie „Qualität des Programms aus Sicht der Stadt“ könnten sein:

- inhaltliche Qualität (ermittelt beispielsweise durch Experteneinschätzung, Nutzerbefragung durch Fragebögen),
 - Nutzung (bei bereits laufenden Projekten),
 - Anteil der Verwaltungskosten bei dem Geförderten,
 - Anteil der vom Geförderten selbst eingebrachten Mittel (ehrenamtliche Mitarbeiter, weitere Drittmittel etc., Stichwort „Anschubfinanzierung“),
 - Qualität der Kontrollmöglichkeit für die Stadt (Aussagekraft der Anträge, Verwendungsnachweise, Sachberichte),
 - Grad der öffentlichen Beachtung (Presseveröffentlichungen),
 - Innovationskraft des Geförderten,
 - Substitutionsmöglichkeit (kann der geförderte noch andere Töpfe nutzen (Europäische Union, Sponsoren etc.).
- Die Entscheidung über die zu fördernden Programme wird unterstützt durch die Visualisierung in einer Portfolio-Grafik.

Da zwangsläufig verschiedene Ziele in Konkurrenz zueinander treten, kann als Hilfe bei der Entscheidungsfindung die Technik der Portfolio-Analyse angewendet werden. Sie erleichtert die Diskussion, indem sie Auswahlprobleme visualisiert und hilft, den Entscheidungsprozeß im Hinblick auf Zielerreichung und Qualität des Leistungsangebots zu strukturieren.

Ansicht 35: Portfolioanalyse Zuwendungen



- Nachkontrolle der Geförderten anhand der ursprünglichen Zielsetzung

Neben der (eher formalen) Kontrolle von Verwendungsnachweisen sollte in der Rückschau kontrolliert werden, ob die erwünschten Wirkungen eingetreten sind. Hierzu werden die zu Anfang definierten Zielerreichungskriterien herangezogen. Ferner kann im Verlauf mehrerer Jahre beobachtet werden, wie sich einzelne Einrichtungen oder Projekte innerhalb des Portfolios verschieben. Wandert eine Initiative bereits im zweiten Jahr hintereinander hin zu einer schlechteren Qualität, sollte dies Anlaß sein, mit einer Detailuntersuchung die Ursache zu ermitteln.

Die hier vorgestellte Methode stellt folgendes sicher:

- die klare Formulierung der verfolgten Ziele,
- eine primär an den Inhalten orientierte Entscheidungsfindung,
- die Transparenz der für die Entscheidung herangezogenen Kriterien,
- verhindert das Wachsen allzu langer „alter Zöpfe“,
- daß neben der Ordnungsmäßigkeitsprüfung auch eine Beurteilung der Erreichung der Ziele in der Rückschau regelmäßig vorgenommen wird.

Bei steigendem Spardruck kann sichergestellt werden, daß mit den vorhandenen Mitteln ein Maximum an Effizienz und Zielerreichung gewahrt bleibt.

Solche Entscheidungsprozesse können auf Basis von politisch gesetzten Eckdaten (Budgets) für die einzelnen Leistungsbereiche festgelegt werden. Der Zero Base Budgeting Prozeß kann dann in den Dezernaten durchgeführt werden. Die Portfolios wiederum stellen die Entscheidungsgrundlage für den Magistrat und die Stadtverordneten dar.

Mit einem solchen Verfahren sind Konsolidierungsmaßnahmen unter weitgehender Berücksichtigung der für die Stadt erbrachten Leistung möglich.

Folgende Leistungen sollten darüber hinaus im Rahmen weiterer Konsolidierungsbemühungen kritisch überprüft werden:

- Für den Palmengarten und den Zoo können ggf. private Betreibungsformen gefunden werden, die zu einer erheblichen Zuschußreduzierung im Haushalt beitragen.
- Die Infrastruktur im Bereich der Sportstätten und Bäder kann zurückgeführt werden, zumal insbesondere bei der Stadion GmbH zukünftig erhebliche Erhaltungsinvestitionen zu erwarten sind. Besonders kostenintensiv ist das Rebstock-Bad. Da derartige „Erlebnisbäder“ von Privaten durchaus kostendeckend betrieben werden, ist zumindest eine Zuschußreduzierung vorstellbar.

2.13 Weiteres Verfahren zur Unterstützung der Konsolidierung

Zielverfolgung weist Schwächen auf

Die bisherigen Konsolidierungsbemühungen der Stadt sind instrumentell durch globale Vorgaben für Ausgabearten (Personal, Sachkosten) gekennzeichnet. Die Zielverfolgung der Konsolidierung weist, dies hat die Untersuchung gezeigt, einige gravierende Schwächen auf, die insbesondere auf eine unzureichende Festlegung der Verantwortung für ein Controlling des Konsolidierungsprozesses zurückzuführen sind. Im einzelnen sind folgende Schwächen des gegenwärtigen Verfahrens anzumerken:

- Ausgabenartenbezogene Vorgaben, die gleichmäßig auf alle Aufgabenfelder der Stadt angewendet werden, haben den Nachteil, daß auch der nicht belastende Bereich mit Konsolidierungszielen konfrontiert ist. Die Haushaltswirkungen sind hierbei marginal und verzerren das Konsolidierungsergebnis, wenn Einsparungen in diesen Bereichen berücksichtigt werden.
- Das ausgabenartenbezogene Vorgehen mit pauschalen Kürzungsvorgaben berücksichtigt nicht die Ausgangslage und die Aufgabenentwicklung einzelner Leistungsbereiche, politische Schwerpunkte des kommunalen Leistungsangebots können kaum berücksichtigt werden.
- Ausgabenarten können teilweise nicht voneinander getrennt werden, wenn tiefgreifende Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich sind. Da die Bediensteten der Stadt Leistungen produzieren, sind, abgesehen von der Möglichkeit der Effizienzsteigerung, zumeist Personalabbau und Änderung des Leistungsangebots nicht trennbar. Daraus folgt

einerseits, daß konkret das Leistungsangebot eines Aufgabenfelds hinterfragt werden muß (aufgabenkritischer Ansatz), andererseits Konsolidierung bei einem aufgabenkritischen Ansatz alle Ausgabenarten der Leistung mit einbeziehen muß.

- Das Controlling der Konsolidierung muß an einer Stelle zentral betrieben werden, um aktuellen Stand und Entscheidungsbedarfe im Konsolidierungsprozeß transparent zu machen. Die gegenwärtige Trennung von Zuständigkeiten in verschiedenen Querschnittsämtern behindert eine zentrale Steuerung. Gleiches gilt für die zentrale Erfassung zusätzlicher Ausgaben, die durch Leistungsänderungen eines Amtes oder durch Beschlüsse der Stadtverordneten induziert werden können. Auch fehlt derzeit eine zentrale Erfassung ausgabensteigernder Beschlüsse und Aktivitäten in Frankfurt am Main.

Um weitere Konsolidierungserfolge zu erzielen, muß ein stringentes Verfahren der Haushaltskonsolidierung eingeführt werden, das folgenden Anforderungen genügen sollte:

Anforderung an
Verfahren zur
Konsolidierung

- Das Verfahren muß mittelfristig angelegt sein und die Gewähr einer mittelfristigen Verlässlichkeit bieten, weil sonst die Bereitschaft aller Beteiligten, notwendige Opfer zu erbringen, voraussichtlich gering ist. D.h., daß Konsolidierungsprogramme über ihre gesamte Laufzeit in allen Leistungsbereichen einer strikten Erfolgskontrolle unterzogen werden müssen.
- Die politischen Entscheider müssen sich mittelfristig an die Konsolidierungsprogrammatik binden. Unberechenbarkeit der politischen Entscheidungsträger läßt keine zuverlässige Verwaltungsarbeit bei der Konsolidierung zu, die nur mittelfristig Erfolg haben kann.
- Vorgaben müssen eindeutig und unzweifelhaft für die Konsolidierung geeignet sein. Pauschale Kürzungen von Ausgabenarten, z.B. der Personalausgaben, die zu Mehrausgaben an anderer Stelle führen können (etwa durch Vergaben) oder nicht konsolidierungsrelevant sind (spezielle Deckung durch Gebühren), sind ungeeignet.
- Vorgaben müssen definitiv in ihrer Haushaltswirkung sein, aber den Betroffenen einen maximalen Spielraum geben, durch Kreativität bei der Umsetzung die sachlichen oder politischen Verluste so klein wie möglich zu halten. Die Rahmenvorgaben müssen exakter, die Bewirtschaftungsregeln freizügiger gestaltet werden.
- Der Erfolg des eigenen Konsolidierungsbeitrags muß für die Dezernate und Ämter selbst berechenbar und laufend kontrollierbar sein. Dazu müssen die Vorgaben und der jeweilige Erfolg möglichst in absoluten DM-Beträgen formuliert, das Ermittlungsverfahren für diese Beträge genau geklärt und der Umfang der Dispositionsgewalt der Ämter und Dezernate definiert sein. Beispielsweise sind folgende Punkte zu klären:

- Wie werden Einsparungen bei Personalausgaben konkret angerechnet, bereits bei kw-Stellung einer Planstelle oder erst bei Freiwerden der Stelle?
- Werden normierte Stellenkosten inkl. Arbeitsplatzkosten angerechnet oder nur die konkret weggefallenen Ist-Personalausgaben?
- In welchem Umfang dürfen Ämter und Dezernate Einsparungen in Ausgabenbereichen disponieren, die für ihre Aufgaben anfallen, aber nicht konkret von ihnen bewirtschaftet werden (z.B. Bauunterhaltungskosten, Anteile an Sammelnachweisen)?
- Unter welchen Umständen wird die Verringerung der Inanspruchnahme verwaltungsinterner Dienstleistungen (des Personalamts, des IUK-Amtes, der Druckerei, des Fuhrparks) - unabhängig davon, ob gegenwärtig eine Verrechnung erfolgt oder nicht - als Einsparung angerechnet?
- Das Verfahren sollte einen Zwang für die Verwaltungsebene enthalten, mehr als bisher die Leistungen und Kosten für wahrgenommene Aufgaben zu beschreiben, um die Mittelzuteilung gezielter vornehmen zu können.

Vor dem Hintergrund dieser Anforderungen kann ein weiteres Konsolidierungsverfahren wie folgt gestaltet werden.

- Die Kämmerei gibt den mittelfristigen Zuschußrahmen vor, der unter bewußt vorsichtiger Einschätzung der voraussichtlich zur Verfügung stehenden allgemeinen Deckungsmittel und der planerisch bereits fest ermittelbaren Ausgaben, z.B. Zins- und Tilgungsbelastung, für den Verwaltungshaushalt zur Verfügung steht.
- Dieser Zuschußrahmen wird in einer mittelfristigen Zielprojektion auf Politikbereiche verteilt, die groß genug sind, ein Höchstmaß an interner Ausgleichsfähigkeit zur Abpufferung nicht exakt planbarer Ausgabenentwicklungen zu besitzen. Dies können Dezernate oder größere Politikbereiche sein. Ein Straffen der Dezernatsstruktur würde helfen, Zuschußkorridore und organisatorische Verantwortung zur Deckung zu bringen.
- In der mittelfristigen Projektion müssen die als Zuschuß bereitstehenden Mittel und die benötigten Zuschüsse ausgeglichen sein.
- Die Eckwerte dieser Verteilung werden nicht als generelle prozentuale Kürzung, sondern unter Berücksichtigung einer Mehrzahl von Gesichtspunkten, wie
 - vorhandene Rationalisierungspotentiale,
 - Umfang gesetzlicher Bindung bei den Aufgaben,
 - mittelfristige Gestaltbarkeit der Aufgabenwahrnehmung,
 - politische Priorisierung

entschieden. Dabei können die im Rahmen des Prüfungsverfahrens festgestellten konkreten Konsolidierungspotentiale der verschiedenen Aufgabenbereiche Anhaltspunkte für die Quotenbildung der Eckwerte darstellen.

- Der eher vorsichtig geplante, dafür aber mit höherer Wahrscheinlichkeit gesicherte Zuschußwert, bildet eine relativ sichere Grundlage für die Planung in den Dezernaten und Ämtern.
- Die Ämter und Dezernate erhalten innerhalb dieser Rahmenvorgabe erweiterte Befugnisse bei der Haushaltsbewirtschaftung, indem
 - Sammelnachweise weitgehend aufgelöst und die anteiligen Ausgaben in den Unterabschnitten veranschlagt werden,
 - Ausgabearten innerhalb der Unterabschnitte generell miteinander deckungsfähig gemacht werden, insbesondere Personal- und Sachausgaben,
 - sie eigenen Spielraum erhalten, Rationalisierungsinvestitionen zu finanzieren, wenn sie diese durch echte Einsparung laufender Ausgaben innerhalb von spätestens drei Jahren amortisiert haben sowie
 - ein Verfahren verabredet wird, unter welchen Bedingungen Umschichtungen innerhalb der Budgetbereiche - auch soweit sie formale Haushaltsbeschlüsse erfordern - von Gremien grundsätzlich akzeptiert werden.
- Die Querschnittsämter stellen die notwendigen laufenden Informationen, z.B. den monatlichen Stand des Personalausgabenverbrauchs beziehungsweise den Budgetstand einschließlich der kalkulatorischen Anteile (je nach den in der Vorgabe enthaltenen Regelungen) im Verhältnis zum Soll den Ämtern und Dezernaten laufend zur Selbstkontrolle zur Verfügung.
- Abweichungen von den mittelfristig festgelegten Zuschußbedarfen sind ausgeschlossen, soweit die Ämter und Dezernate ihren Budgetraum nicht lückenlos durch die erbrachten Leistungen und Kosten / Leistungsrechnungen in angemessener Differenzierung belegen.

3. Konsolidierungsprüfung für die Stadt Kassel

3.1 Leitsätze

Die Konsolidierungsbemühungen der Stadt Kassel haben bisher keinen Abbau der Haushaltsdefizite bewirkt, sondern sind gerade ausreichend, sie auf konstantem Niveau zu halten, also eine Vergrößerung der jahresbezogenen Defizite zu verhindern.

Wegen der sich verschärfenden Haushaltslage wurden Tilgung und Kreditbeschaffungskosten aus den Mitteln des Verwaltungshaushalts finanziert.

Zwischen dem Konsolidierungspotential und dem Konsolidierungsbedarf klafft nach realistischen Einschätzungen eine Lücke von 26 Millionen DM. Es wird davon ausgegangen, daß die Stadt Kassel das Potential hat, diesen weiteren Konsolidierungsbedarf abzudecken. Dies wird jedoch sichtbare Belastungen für die Beschäftigten und für die Bürgerschaft der Stadt Kassel bringen, deren Umsetzung auch im politischen Raum ein Umdenken erfordert.

Sollte die pessimistische Variante mit einem zukünftig jahresbezogenen Fehlbedarf in Höhe von 140 Millionen DM oder mehr eintreten, ist nach gegenwärtigen Erkenntnissen die Stadt Kassel nicht mehr in der Lage, ohne radikale Einschnitte bei den Leistungen oder ohne externe Unterstützungen einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen.

3.2 Zusammenfassung

Der Prüfung lagen drei Aufgabenstellungen zugrunde: Prüfung und Bewertung der Haushaltswirtschaft der Stadt Kassel, Deskription und wertende Analyse der städtischen Konsolidierungsmaßnahmen sowie das Auffinden von weiteren Konsolidierungspotentialen.

Die bisherigen Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Kassel können nicht zum Haushaltsausgleich führen. Die Konsolidierungsbemühungen haben bisher keinen Abbau der Haushaltsdefizite bewirkt, sondern sind gerade ausreichend, diese auf konstantem Niveau zu halten, also eine Vergrößerung der jahresbezogenen Defizite zu verhindern.

Der zukünftige jahresbezogene Fehlbedarf wird in Kassel zwischen 90 und 140 Millionen DM betragen. Legt man den realistischen Betrag von 110 Millionen DM als Zielgröße zugrunde, besteht gegenüber dem Konsolidierungspotential (Vorschläge der Stadt und Vorschläge der Prüfung) von 84 Millionen DM ein weiterer Konsolidierungsbedarf von 26 Millionen DM. Die Überörtliche Prüfung geht davon aus, daß die Stadt Kassel das Potential hat, diesen weiteren Konsolidierungsbedarf abzudecken. Dazu müssen jedoch alle Vorschläge, einerseits die auf Magistratsebene, andererseits die auf Amtsebene erarbeiteten, konsequent und strikt umgesetzt werden. Sollten einige Maßnahmen aus der

Magistratsliste nicht zu realisieren sein, würde sich das Konsolidierungspotential entsprechend verringern und durch andere Maßnahmen zu kompensieren sein. Ebenso müssen die zusätzlichen Konsolidierungsvorschläge aus der vorliegenden Untersuchung umgesetzt werden.

Sollte die pessimistische Variante mit einem zukünftig jahresbezogenen Fehlbedarf in Höhe von 140 Millionen DM oder mehr eintreten, ist nach den gegenwärtigen Erkenntnissen die Stadt Kassel nicht mehr in der Lage, ohne radikale Einschnitte bei den Leistungen oder ohne externe Unterstützungen auf absehbare Zeit einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen.

Die Stadt Kassel hat wiederholt darauf hingewiesen, daß die kreisfreien Städte in Hessen aus der Gesamtschlüsselmasse des kommunalen Finanzausgleichs nur einen Anteil von 17,9 Prozent erhalten, im Vergleich zu ihrem Anteil an der Bevölkerung von 23 Prozent. Die Stadt Kassel betrachtet es wegen ihrer zentralörtlichen Funktion für das Umland und als Folge der Gebietsreform (keine Eingemeindungen) sogar für erforderlich, einen überdurchschnittlichen Anteil zu erhalten. Der kommunale Finanzausgleich war zwar nicht unmittelbarer Gegenstand der Prüfung; die Untersuchungsergebnisse der Vergleichenden Prüfung haben jedoch die Auffassung bestärkt, daß Kassel wie Frankfurt am Main zunehmend zugunsten des Umlands belastet werden. Beispielhaft sind die infrastrukturellen und kulturellen Einrichtungen der Städte, die gleichermaßen vom Umland genutzt werden, zu nennen.

Die Ressourcen der Stadt Kassel erlauben (noch) ein Umsteuern in einer ohne Zweifel schwierigen Lage. Vor diesem Hintergrund müssen die verantwortlichen Organe der Stadt schnellstmöglich handeln. Gefordert sind eine objektive Beurteilung der Haushaltswirtschaft, die ungeteilt das politische Handeln bestimmen muß, eine Offenlegung der Lage - auch gegenüber den Bürgern der Stadt - und ein klares politisches Bekenntnis zur Konsolidierung, dem entsprechende Haushaltsbeschlüsse und Umsetzungsmaßnahmen folgen müssen.

3.3 Das Konsolidierungsprogramm der Stadt Kassel

3.3.1 Entwicklung der Haushaltslage in den Jahren 1990 - 1994

In den Jahren 1990 bis 1994 hatte sich die Haushaltslage der Stadt Kassel unterschiedlich entwickelt. Während im Jahre 1990 nur ein geringes Jahresdefizit von 3,8 Millionen DM zu konstatieren war, fand ein dramatischer Anstieg der Jahresdefizite über die Jahre 1991 bis 1993 von 25 Millionen DM über 36 Millionen DM bis zu 90 Millionen DM statt. Im Jahre 1994 war ein leichter Rückgang auf 72 Millionen DM zu beobachten. Dieser Rückgang im Jahre 1994 resultierte aus der Verbesserung der Einnahmenseite (Gewerbesteuererträge).

Dramatischer Anstieg der Defizite von 1991 bis 1993

Haushaltsprobleme hat die Stadt Kassel weit früher als im Untersuchungszeitraum 1990 bis 1994. Seit den siebziger Jahren dominierten in

Kassel Haushaltsjahre, in denen der Verwaltungshaushalt eine Unterdeckung aufwies:

- Anfang der siebziger Jahre waren jahresbezogene Defizite von 8 Millionen DM und 6 Millionen DM zu verzeichnen.
- Mitte der siebziger Jahre liefen jährlich Defizite von 10 Millionen DM und 15 Millionen DM auf.
- Anfang der achtziger Jahre waren jährliche Defizite von ca. 30 Millionen DM zu konstatieren.

Eine gravierende negative Entwicklung der jährlichen Fehlbeträge fand in den neunziger Jahren statt: Allein 1994 betrug der Fehlbetrag trotz Konsolidierung 72 Millionen DM. Dies wirkte sich auch auf die kumulierten Fehlbeträge der Vorjahre aus: Betrugten diese im Jahre 1990 33 Millionen DM, so beliefen sie sich im Jahre 1994 bereits auf 257 Millionen DM.

Berücksichtigt man die Zuführung zwischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt, so zeigt sich, daß in Kassel seit 1990 stets eine Zuführung vom Verwaltungshaushalt zum Vermögenshaushalt von ca. 33 - 35 Millionen DM stattgefunden hat. Trotz der sich verschärfenden Haushaltslage wurden Tilgung und Kreditbeschaffungskosten aus den Mitteln des Verwaltungshaushalts finanziert.

3.3.2 Maßnahmen der Kommunalaufsicht 1990 - 1994

Die Kommunalaufsicht über die Stadt Kassel wird vom Regierungspräsidium Kassel wahrgenommen, Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock werden über das Regierungspräsidium vom Hessischen Ministerium des Inneren bewilligt.

Bereits vor 1990 wurden wiederholt Genehmigungen und Auflagen der Aufsichtsbehörde erteilt. So wurde bereits 1988 in einem Genehmigungserlaß des Innenministers für die Haushaltssatzung auf folgende Auflagen verwiesen:

- Aussprechen von haushaltswirtschaftlichen Sperrern gemäß § 107 HGO,
- weitestgehender Verzicht auf Ausgaben, die nicht auf Gesetz oder Vertrag beruhen,
- Hinwirkung auf Personalkosteneinsparungen, z.B. durch eine Wiederbesetzungssperre bei Neubesetzungen und Beförderungen,
- weitgehende Auflösung bestehender Haushaltsausgabenreste, Beachtung von § 95 Abs. 2 HGO bei der Veranschlagung von Ausgaben im Haushaltsplan, Veranschlagung aller Beträge im Haushaltsplan, die im Haushaltsjahr voraussichtlich kassenwirksam verausgabt werden (§ 7 Abs. 1 GemHVO),
- Anpassung von Beiträgen und Gebühren, bei denen keine Kostendeckung vorliegt,

- Verzicht auf Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen, die mit erheblichen Folgekosten verbunden sind,
- Überprüfung der Veräußerbarkeit von Vermögensgegenständen unter Beachtung der Nr. 1 der VV zu § 109 HGO, Verwendung der Erlöse zur Deckung der im Verwaltungshaushalt aufgelaufenen Fehlbeträge,
- Ausweisung von Verpflichtungsermächtigungen nur
 - für Fortführungsmaßnahmen,
 - für neue Maßnahmen, wenn ein Bewilligungsbescheid des Bundes oder Landes vorliegt oder zu erwarten ist.

In allen späteren Genehmigungserlassen wurde auf diese Auflagen Bezug genommen.

Mit dem Genehmigungserlaß 1993 wurde eine einmalige Zuweisung aus dem Landesausgleichsstock zur teilweisen Deckung der Fehlbeträge bis 1991 bewilligt. Als Auflagen wurden neben den oben genannten zusätzlich folgende ausgesprochen:

- Vorlage eines von der Stadtverordnetenversammlung beschlossenen neuen Konsolidierungskonzepts bis zum 31. Dezember 1993, Bericht über das Ergebnis (Fortschreibung) gegenüber dem Regierungspräsidium jährlich zum 30. September,
- grundsätzlicher Verzicht auf die Schaffung und Besetzung neuer Stellen,
- Bericht gegenüber dem Regierungspräsidium über das Ergebnis haushaltswirtschaftlicher Sperrungen gemäß § 107 HGO,
- Zustimmungsvorbehalt des Regierungspräsidiums bei über- und außerplanmäßigen Ausgaben der Stadt.

Das von der Stadtverordnetenversammlung am 21. März 1994 beschlossene Haushaltskonsolidierungskonzept wurde von der Kommunalaufsicht als erster Schritt für eine dringend notwendige Konsolidierung bewertet. Gleichzeitig wurde jedoch darauf verwiesen, daß „weitere einschneidende Maßnahmen zur mittelfristigen Haushaltskonsolidierung und Wiederherstellung der dauernden Leistungsfähigkeit“ unerlässlich sind.

3.3.3 Konsolidierende Maßnahmen der Stadt 1990 - 1995

Die Konsolidierung der Stadt Kassel beginnt nicht mit der Verabschiedung des Konsolidierungskonzepts im April 1994 und ist ohne die Vorgeschichte des Konsolidierungskonzepts nicht nachvollziehbar. Die Stadt Kassel hat eine lange Phase der Konsolidierung hinter sich und dementsprechend auch umfangreiche Erfahrungen mit Haushaltskonsolidierungen.

Eigene Konsolidierungsbemühungen der Stadt Kassel sind seit den siebziger und achtziger Jahren zu verzeichnen.

Konsolidierungsbemühungen bereits seit den siebziger Jahren

- Nachdem bereits 1982 Sachausgaben und städtische Zuwendungen drastisch gekürzt wurden, wurde 1987 ein Konsolidierungskonzept erarbeitet, das folgende Maßnahmen vorsah:
 - Einsparung von Personalausgaben in den Jahren 1988 bis 1990 im Umfang von 200 Stellen bei der Stadt Kassel, 150 Stellen bei der Städtischen Werke AG und 150 Stellen bei der Kasseler Verkehrs-Gesellschaft,
 - Kürzung städtischer Zuwendungen an Vereine und Verbände um insgesamt 5 Prozent,
 - Einnahmeerhöhung durch eine Anhebung des Hebesatzes der Gewerbesteuer von 410 auf 440 Punkte (heute noch gültig),
 - ständige Kürzungen der Sachausgaben durch Bewirtschaftungsgrundsätze gemäß § 107 HGO,
 - Kreditbegrenzung für den Vermögenshaushalt.

Durch diese Maßnahmen sowie durch Zuweisungen des Landes Hessen aus dem Landesausgleichsstock wurden die im Jahre 1982 aufgelaufenen Defizite von 72,1 Millionen DM auf 29,7 Millionen DM im Jahr 1989 reduziert.

- Im Jahre 1992 wurde aufgrund der sich weiter verschlechternden Haushaltslage und entsprechender Auflagen der Aufsichtsbehörde eine weitere Konsolidierungsphase eingeleitet.

Das hier zu untersuchende Konsolidierungskonzept 1994 ist eine der Auflagen, mit denen das Hessische Innenministerium beziehungsweise das Regierungspräsidium 1993 die Gewährung von 10 Millionen DM aus dem Landesausgleichsstock verbunden hat.

Das Konzept wurde am 13. Dezember 1993 vom Magistrat und am 21. März 1994 von der Stadtverordnetenversammlung beschlossen und der Aufsichtsbehörde vorgelegt.

3.3.4 Ziele des Konsolidierungsprogramms 1994

Im Konsolidierungskonzept wurde folgende finanzielle Lage der Stadt Kassel als Ausgangslage für die erneute Einleitung von Konsolidierungsmaßnahmen im Jahre 1993 und die Erstellung des Konsolidierungskonzepts 1994 genannt:

- Die Summe der aufgelaufenen Fehlbeträge betrug Ende 1992 ca. 95 Millionen DM.
- Für das Jahr 1993 wurde ein Gesamtfehlbetrag (jahresbezogener Fehlbetrag und aufgelaufene Fehlbeträge) in Höhe von 207 Millionen DM erwartet.
- Für das Haushaltsjahr 1994 wurde mit einem jahresbezogenen Fehlbedarf von 140 Millionen DM gerechnet, wodurch sich der Gesamtfehlbetrag auf 347 Millionen DM erhöhte.

- Ohne Konsolidierungsmaßnahmen wurde das jährliche Defizit in den nächsten Jahren auf jeweils 120 Millionen DM geschätzt.

Als erste Zielsetzung des Konsolidierungskonzepts wurde festgelegt, bis 1996/97 einen jahresbezogenen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen.

Die zweite Zielsetzung sah vor, ab 1998 durch Veräußerungserlöse (und Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock) die aufgelaufenen Defizite der Vorjahre zu vermindern.

In der Finanzplanung 1993 - 1997 wurde jedoch bereits von folgenden Defiziten ausgegangen:

Ansicht 36: Defizite 1994 bis 1997

Defizite 1994 bis 1997 (in Millionen DM)			
Jahr	Fehlbeträge der Vorjahre	Defizite ohne Konsolidierung	Defizite mit Konsolidierung
1994	185,0	141,3	134,3
1995	319,3	152,2	112,2
1996	431,5	143,5	83,5
1997	515,0	131,5	51,5

Nach dieser Einschätzung würden auch bei voller Realisierung des Konsolidierungsprogramms im Jahre 1997 jahresbezogene Defizite von 51,5 Millionen DM bestehen bleiben, die letztlich die Summe der Altdefizite weiter steigen lassen würden - wenn auch mit abgeschwächter Tendenz. Letztlich wurde damit noch im Jahr der Vorlage des Konsolidierungskonzepts dessen Hauptzielsetzung eines ausgeglichenen Haushalts ab 1997 bereits wieder aufgegeben.

Abweichen vom Ziel - ausgeglichener Haushalt 1997

Die Maßnahmen des Konsolidierungskonzepts bezogen sich sowohl auf den Vermögenshaushalt als auch auf den Verwaltungshaushalt und umfaßten sowohl Vermögensveräußerungen, Einnahmeverbesserungen wie Leistungs- beziehungsweise Ausgabenreduzierungen (z.B. durch Aufgabenwegfall, Zusammenlegung von Ämtern oder Abteilungen, Stellenreduzierungen) und Privatisierungen. Somit blieben keine Bereiche ausgeklammert.

3.3.5 Fortschreibungen des Konsolidierungsprogramms

Das Konsolidierungskonzept wurde im September 1994 und September 1995 fortgeschrieben. Die 2. Fortschreibung des Konsolidierungskonzepts bestätigte zunächst die bisherigen Ansätze des Konsolidierungskonzepts 1994:

- Die Konsolidierungsquoten sind konsequent zu realisieren.
- Die Vorschläge des Magistrats werden umgesetzt.
- Der Personalabbau von 500 Stellen wird fortgesetzt.

- Am Konsolidierungsbeitrag des Staatstheaters in Höhe von 5 Millionen DM und an Entlastungsmaßnahmen in Höhe von 9 Millionen DM durch geänderte Kostenverteilung wird festgehalten.

Ergänzend zu diesen bisherigen Konsolidierungsansätzen wurden folgende zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen vorgeschlagen:

- Konzentration von weiteren drei Bezirksstellen im Rathaus,
- Änderung der Organisationsstruktur der Musikakademie,
- Zuordnung des documenta-Archivs zur documenta-GmbH oder zur Gesamthochschule Kassel,
- Kooperation mit freien Trägern der Jugendpflege,
- private Trägerschaft von Bürgerhäusern,
- Übertragung der Hausverantwortung auf Vereine.

Durch Veräußerung von Vermögen sollte ein Haushaltentlastungseffekt von 50 Millionen DM bei den Ansätzen für Zinsen erreicht werden. Dies entspricht einer Vermögensveräußerung in einer Größenordnung von etwa 700 bis 800 Millionen DM.

3.3.6 Konsolidierungsstrategie in Kassel

Das Konsolidierungskonzept 1994 baute auf der in 1992 erneut begonnenen Konsolidierungsphase auf. Diese neue Konsolidierungsphase hatte zur Zielsetzung, *„alle Aufgaben zu überprüfen, Prioritäten neu zu setzen und nötigenfalls kommunale Leistungen einzuschränken“* (Haushaltsplan 1994, S. 5).

Entsprechend diesem Ansatz wurde im ersten Schritt nach einer einheitlichen Vorgabe eine Aufgabenanalyse von jedem Amt flächendeckend durchgeführt. Es wurde eine differenzierte Aufgaben- und Dienstleistungsdarstellung verlangt, die wesentlich genauer sein sollte als die Darstellung im Aufgabengliederungs- beziehungsweise im Dienstverteilungsplan. Nach dieser Bestandsaufnahme und einer entsprechenden Auswertung sollten im nächsten Schritt zentral diejenigen Aufgabenbereiche aufgelistet werden, die in die eigentliche Aufgabenüberprüfung einbezogen werden sollten. Diese im zweiten Schritt ursprünglich vorgesehene zentrale Priorisierung des ermittelten Aufgabenbestandes, mit Blick auf Aufgabenzweck- und Aufgabenvollzugskritik, erfolgte nicht. Die spätere Strategie sah vor, daß die Aufgabenlisten den Ämtern nur noch als Grundlage für ihre Vorschläge dienten.

Konsolidierungsstrategie

Die Strategie für die Durchführung der Konsolidierung sah schwerpunktmäßig vor, daß

- in der Sache neben der Ausschöpfung vorhandener Rationalisierungspotentiale im Personalbereich die größten Einsparungsmöglichkeiten schwerpunktmäßig durch Aufgabenwegfall zu erzielen sind und

- im Verfahren die Ämter für ihren Aufgabenbereich eigenverantwortlich Einsparungsmöglichkeiten beziehungsweise Einnahmeerhöhungen nach Vorgaben aus dem politischen Bereich vorschlagen sollen.

Der Kern der Konsolidierungsstrategie in Kassel besteht also in einer Aufgabenprüfung mit möglichem Aufgabenwegfall und nicht z.B. in pauschalen Stellenstreichungen oder Wiederbesetzungssperren.

Zur Umsetzung dieser Konsolidierungsstrategie kamen zwei Möglichkeiten in Frage:

- Die Dezernate und Ämter erarbeiten selbstverantwortlich Konsolidierungsvorschläge nach vorgegebenen Zielquoten.
- Der Magistrat oder ein anderes zentrales Gremium gibt Konsolidierungsvorschläge den Dezernaten und Ämtern zur Umsetzung vor.

Aufgrund der Situation im Vorfeld der Kommunalwahl und der drängenden Zeit erarbeiteten das Organisationsamt und die Kämmerei Zielsummen und quotierten so die Gesamtsummen auf die Ämter. Entgegen der ursprünglichen Planung, daß der Magistrat diese Quoten durch Schwerpunktsetzungen stark modifizieren würde, wurden sie dort nicht behandelt und verfestigten sich. Über Veränderungen konnte kein Einvernehmen mehr erzielt werden, so daß die Quoten in der vorgeschlagenen Form als beschlossen betrachtet werden mußten.

Das Konsolidierungsprogramm beruhte auf zwei Säulen:

- Zum einen Konsolidierungsmaßnahmen, die verwaltungsintern von den einzelnen Ämtern zu erbringen waren (sogenannte Ämterliste) und 54 Millionen DM betragen.
- Zum anderen Maßnahmen, die sich aufgabenübergreifend auf Einrichtungen, Beteiligungen, Kostenverteilungen mit dem Umland etc. beziehen (sogenannte Magistratsliste) und 26 Millionen DM betragen (z.B. Senkung des Zuschußbedarfs für die Bäder oder die Straßenbeleuchtung, Begrenzung des Verlusts für die KVV).

Zur Realisierung des Konsolidierungspotentials der Ämterliste von 54 Millionen DM wurden den Ämtern keine inhaltlichen Vorgaben gegeben, wodurch Konsolidierungsbeiträge konkret zu erzielen sind. Vielmehr wurde ein bestimmtes Quotierungsverfahren gewählt. Von der Kämmerei und dem Organisationsamt wurde ein Verfahren zur Festlegung der Quoten für die Ämter entwickelt. Es wurde der Zuschußbedarf für die einzelnen Ämter aus dem Haushaltsplan 1993 zugrunde gelegt. Entsprechend dem Anteil des Zuschußbedarfs der einzelnen Ämter am Gesamtzuschußbedarf von 135 Millionen DM wurde der gesamte Konsolidierungsbetrag von 54 Millionen DM auf die Ämter verteilt.

Die Zuschußbedarfe wurden um folgende Posten bereinigt, d.h. diese Beträge wurden vom jeweiligen Gesamtzuschußbedarf pro Amt abgezogen:

Ansicht 37: Bereinigung der Zuschußbedarfe (Ansatz 1993)

Bereinigung der Zuschußbedarfe (Ansatz 1993, in Millionen DM)	
Besondere Abzüge	Betrag
Bauunterhaltung	12,82
Kostenerstattung für Staatstheater	21,94
Sozialhilfe nach dem BSHG	88,47
Hilfe zur Erziehung	13,75

Nach dieser Bereinigung wurden die Quoten für die Dezernate und Ämter festgelegt.

3.3.7 Realisierung des Konsolidierungsprogramms

Die Erfolgsquote des Konsolidierungsprogramms bezüglich der Ämterliste kann auf zwei Ebenen überprüft werden:

- Umfang der vorgeschlagenen und beschlossenen Konsolidierungsmaßnahmen der Ämter im Vergleich zum Kürzungsziel,
- Umfang der kassenwirksam gewordenen Maßnahmen.

Der Zielerreichungsgrad der Konsolidierungserfolge läßt sich Controlling ständig verfolgen. Vom Organisationsamt beziehungsweise der Kämmerei werden zwei Listen geführt.

- Die Verfahrensliste spiegelt wieder:
 - den Eingang beziehungsweise die Behandlung der Konsolidierungsvorschläge beim federführenden Amt 15 und in den verschiedenen Gremien sowie
 - die erforderliche Information und Stellungnahme berührter Ämter für die Umsetzung beschlossener Konsolidierungsmaßnahmen, z.B. Personalamt für die personelle Umsetzung oder Organisationsamt für räumliche Auswirkungen und technische Ausstattung.
- Die Statusliste, die rechnerisch die Zielsummen den bis zum jeweiligen Stichtag kassenwirksam erreichten Konsolidierungsbeiträge gegenüberstellt. Ergänzend wurden Bonus- und Malus-Punkte je nach Zeitpunkt der realisierten Vorschläge vergeben. Diese sollten Anreize für die Schnelligkeit der kassenwirksamen Umsetzung der Maßnahmen bilden, weil eine frühe Kürzung mehr Haushaltsjahre entlastet als eine später wirksam werdende.

Der Zielerreichungsgrad des Konsolidierungsprogramms mit Bonus-/Malus-Punkten stellten sich September 1995 nach Angaben des Orga-

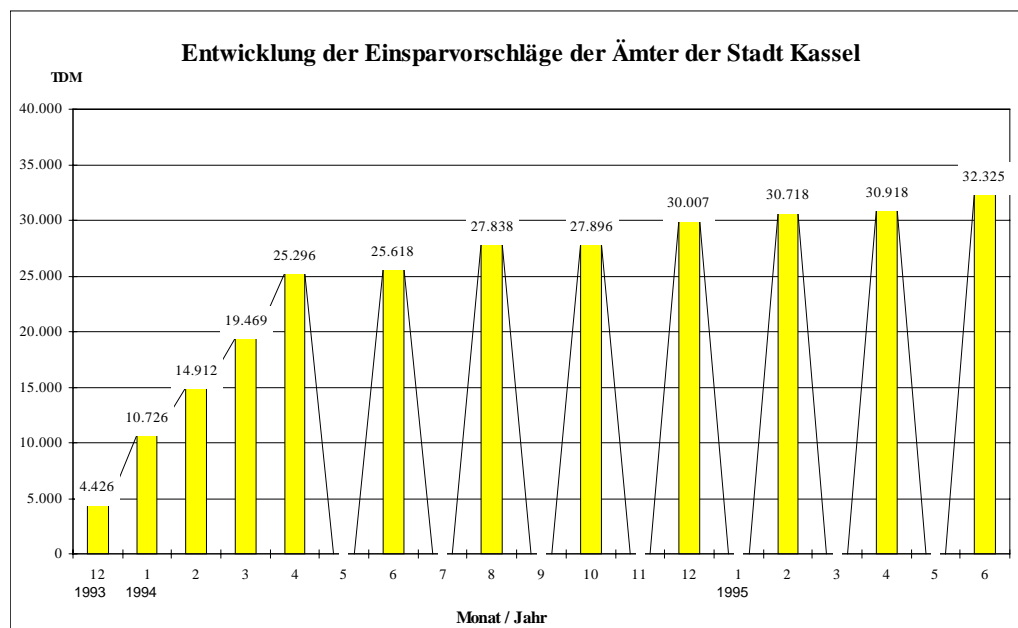
nisationsamts für die einzelnen Dezernate wie folgt dar (Diese Angaben beruhen nicht auf Rechnungen aus der Kämmerei, da die Kämmerei diesbezügliche Angaben erst nach Vorliegen der Jahresrechnung er-rechnen kann):

Ansicht 38: Zielerreichungsgrad September 1995

Zielerreichungsgrad auf Basis der Vorschläge September 1995 (in Millionen DM)				
Dezernat	Ziel	Vorschläge	Differenz	Zielerreich. in Prozent
I	7,21	7,66	0,46	106,3
II	1,43	1,99	0,57	139,6
III	10,55	5,46	-5,09	51,7
IV	6,55	7,10	0,55	108,4
V	9,38	5,43	-3,95	57,9
VI	5,03	3,54	-1,49	70,3
VII	3,34	2,20	-1,14	65,9
Sonstige	10,50	0,24	-10,26	2,31
Summe	54,00	33,64	-20,36	62,3

Die Konsolidierungsvorschläge des Magistrats umfaßten zu diesem Zeit-punkt ca. 5 Millionen DM. Die Gesamtentwicklung der eingehenden Ämtervorschläge von Dezember 1993 bis Juli 1995 zeigt kumuliert die folgende Grafik.

Ansicht 39: Entwicklung der kumulierten Konsolidierungsvorschläge 1993 - 1995



Aus der Gesamtentwicklung geht hervor, daß - wie zu erwarten - am Anfang der Konsolidierungsphase gegen Ende 1993 und in der 1. Hälfte 1994 die meisten Vorschläge von den Ämtern eingingen und daß die Kurve danach abflachte.

Der Rückgang der Meldungen ist ein Hinweis darauf, daß die Konsolidierungserfolge nicht nur von der schleppenden Umsetzung der vorgeschlagenen Konsolidierungsmaßnahmen, sondern auch von fehlenden Konsolidierungsvorschlägen abhängen. Für 20 Millionen DM Konsolidierungspotential der Ämterliste lagen noch keine Vorschläge vor. Die Gespräche mit den Dezernaten und Ämtern im Rahmen der Konsolidierungsprüfung ergaben, daß von vielen Ämtern auch keine Möglichkeit gesehen wurde, die vorgegebene Konsolidierungsquote zu erreichen.

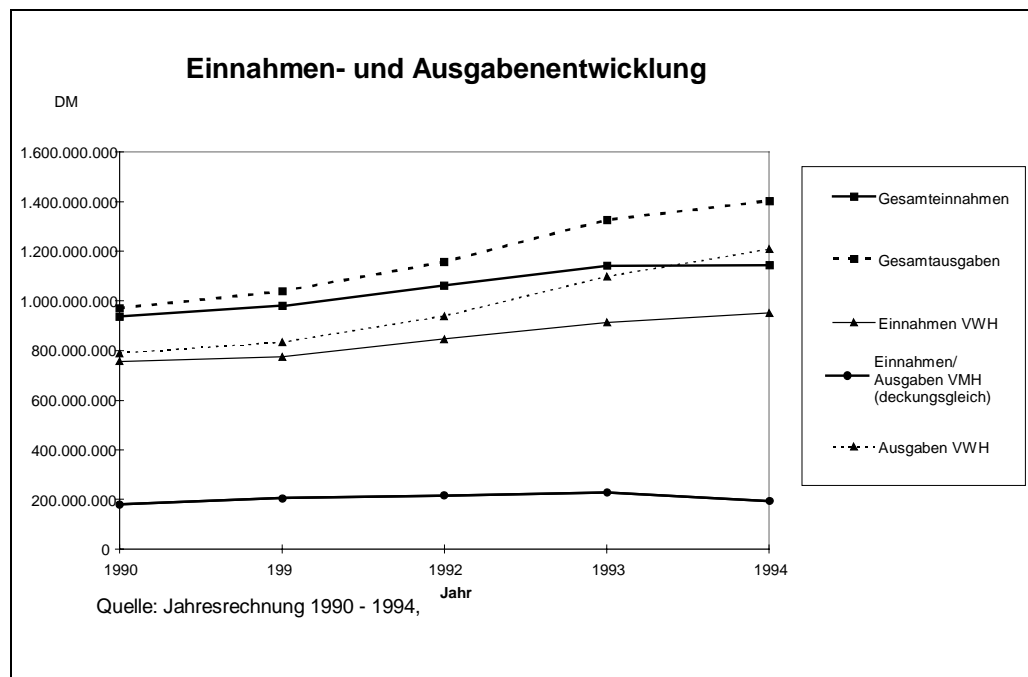
3.4 Haushaltslage der Stadt Kassel zum Stand Ende 1994

3.4.1 Die Entwicklung 1990 - 1994

Überproportionaler Ausgabeanstieg

Die Einnahme- und Ausgabenentwicklung in Kassel war seit 1991 durch überproportionale Wachstumsraten der Ausgaben gegenüber den Einnahmen geprägt.

Ansicht 40: Einnahmen- und Ausgabenentwicklung



Die Gesamteinnahmen stiegen in Kassel von 937 Millionen DM im Jahre 1990 auf 1.150 Millionen DM im Jahre 1994 (+ 22 Prozent). Demgegenüber stiegen die Gesamtausgaben von 970 Millionen DM im Jahre 1990 auf 1.402 Millionen DM im Jahre 1994 (+ 45 Prozent). Sie wuchsen damit doppelt so stark an wie die Gesamteinnahmen. Für 1994 bedeutete dies, daß ein Haushaltsdefizit von 257 Millionen DM ausgewiesen werden mußte.

Für die Entwicklung der bedeutendsten Einnahme- und Ausgabegrößen wurden Kennzahlen gebildet, die sich auf die bereinigten Einnahmen und Ausgaben des Verwaltungshaushalts beziehen. Erst mit einer solchen Bereinigung ist eine Vergleichbarkeit zwischen den einzelnen Haushaltsjahren gewährleistet. Unberücksichtigt bleiben folgende Positionen des Haushalts:

- Zuführungen zwischen Vermögenshaushalt und Verwaltungshaushalt,
- innere Verrechnungen und kalkulatorische Kosten / Einnahmen,
- Zinsen aus inneren Darlehen,
- Fehlbeträge der Vorjahre.

Ein auf diese Art bereinigter Wert der Einnahmen und Ausgaben vermeidet Verzerrungen durch periodenfremde Elemente. Weiterhin werden solche Positionen nicht berücksichtigt, die lediglich zu einer Vergrößerung des Haushaltsvolumens führen, ohne den Saldo zu beeinflussen.

Für die Einnahmeseite des Verwaltungshaushalts stellte sich die Entwicklung wesentlicher Größen wie folgt dar:

Ansicht 41: Kennzahlen für die Einnahmenseite des Verwaltungshaushalts

Anteile der Einnahmearten an den bereinigten Einnahmen des Verwaltungshaushalts					
Kennzahl	1990	1991	1992	1993	1994
Steuereinnahmenquote (Steuern in Prozent der BEVWH)	43,20%	39,36%	40,42%	36,06%	38,15%
Zuweisungsquote (Schlüsselzuweisungen, sonstige allg. Zuweisungen in Prozent der BEVWH)	13,72%	15,10%	15,44%	16,89%	16,04%
Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb ohne innere Verrechnungen in Prozent der BEVWH	34,86%	38,23%	38,87%	39,72%	38,85%
sonstige Finanzeinnahmen in Prozent der BEVWH	8,22%	7,31%	5,27%	7,33%	6,96%
Summe	100%	100%	100%	100%	100%

Steuereinnahmen auf niedrigem Niveau

Aus den Kennzahlen ist ein weiterer Rückgang des prozentualen Anteils der Steuern an den Einnahmen ersichtlich. Sie liegen im Vergleich mit Frankfurt am Main ohnehin auf einem niedrigen Niveau (38 Prozent gegenüber 53 Prozent in Frankfurt am Main). Demgegenüber stieg die Zuweisungsquote von 14 Prozent auf 16 Prozent (Frankfurt am Main: von 3 Prozent auf 5 Prozent) und ist damit auf einem hohen Niveau weiter gestiegen. Insgesamt sank dadurch der Anteil der allgemeinen Deckungsmittel (Steuern, Schlüsselzuweisungen und allgemeine Zuweisungen) von 57 Prozent auf 54,2 Prozent (Frankfurt 63 Prozent auf 58 Prozent).

Die Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb machten 1990 knapp 35 Prozent an den bereinigten Einnahmen aus und stiegen im Betrachtungszeitraum auf 39 Prozent. Die Finanzeinnahmenquote (Zinseinnahmen, Ersatz von sozialen Leistungen, Gewinnanteile von Unternehmen) sank leicht von 8 Prozent auf 7 Prozent.

Auf der Ausgabenseite sind folgende Kennzahlen von Bedeutung:

Ansicht 42: Kennzahlen für die Ausgabenseite des Verwaltungshaushalts

Anteile der Ausgabearten an den bereinigten Ausgaben des Verwaltungshaushalts (BAVWH)					
Kennzahl	1990	1991	1992	1993	1994
Personalkostenquote (Personalkosten in Prozent der BAVWH)	33,44%	34,46%	33,99%	27,57%	26,43%
Sachaufwandsquote (Sächlicher Betriebsaufwand (50 - 66, 67 ohne 679) in Prozent der BAVWH)	21,91%	23,42%	23,82%	24,29%	22,60%
Zuweisungs- und Zuschußquote (70,71 in Prozent der BAVWH)	6,91%	6,03%	6,94%	7,27%	6,89%
Sozialhilfeaufwandsquote (73 - 78 in Prozent der BAVWH)	21,08%	19,75%	18,80%	26,08%	28,38%

Anteile der Ausgabearten an den bereinigten Ausgaben des Verwaltungshaushalts (BAVWH)					
Zinsausgabenquote (Zinsen ohne innere Darlehen in Prozent der BAVWH)	7,03%	7,34%	7,64%	7,11%	7,14%
übrige Finanzausgaben in Prozent der BAVWH	9,63%	8,99%	8,81%	7,68%	8,56%
Summe	100%	100%	100%	100%	100%

Auf der Ausgabenseite zeigen sich bei den Personalausgaben rückläufige Anteile, während die Sachausgaben erst in 1994 einen leichten Rückgang zu verzeichnen haben. Diese Ausgabenbereiche sind direkt durch die Entscheidungen der Kommunen beeinflussbar, so daß sich hier erste Ergebnisse der Konsolidierung zeigen. Beim Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben liegt Kassel im Vergleich zu anderen Städten günstig.

günstige Personalausgabenquote
überdurchschnittlicher Anteil der Sozialhilfeausgaben

Die weitaus größte Steigerung verzeichnet Kassel bei den Sozialhilfefaufwendungen, die letztlich zu einer weitgehenden Kompensation der rückläufigen Positionen des Haushalts beigetragen haben. Mit einem Anteil von 28 Prozent umfassen die Sozialhilfefaufwendungen einen überdurchschnittlichen Anteil an den Gesamtausgaben (Frankfurt am Main 21 Prozent).

Ähnlich gravierende Veränderungen gab es im Vermögenshaushalt nicht: Er betrug 1990 181 Millionen DM, stieg bis 1993 auf 228 Millionen DM an und sank 1994 wieder um 15 Prozent auf 194 Millionen DM.

Entwicklung des Vermögenshaushalts relativ konstant

Die Einnahmen setzten sich derzeit

- zu 40 Prozent aus Krediten,
- zu 24 Prozent aus Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen,
- zu 20 Prozent aus Mitteln des Verwaltungshaushalts,
- zu 8 Prozent aus Einnahmen aus Vermögensveräußerung und
- zu 5 Prozent aus Entnahmen aus Rücklagen und 3 Prozent sonstige Einnahmen

zusammen.

Die Einnahmen aus Krediten nahmen von 1990 bis 1993 um 44 Prozent auf 104 Millionen DM zu, 1994 sanken sie wieder auf 71 Millionen DM. Zuweisungen und Zuschüsse blieben von 1990 bis 1993 relativ konstant. Erst 1994 sanken sie um fast 40 Prozent auf 28 Millionen DM.

Trotz der problematischen Haushaltslage wurde die Mindestzuführung vom Verwaltungshaushalt zum Vermögenshaushalt im wesentlichen geleistet. Auch 1994 waren 20 Prozent der Einnahmen im Vermögenshaushalt Mittel des Verwaltungshaushalts. Lediglich die Entnahmen aus Rücklagen verdoppelten sich von nahezu 9 Millionen DM in 1990 auf 17 Millionen DM in 1993.

Wie bei den Einnahmen veränderte sich auch die Verteilung der Ausgaben des Vermögenshaushalts nicht wesentlich: Die Baumaßnahmen bildeten 1990 mit 37 Prozent die größte, die Tilgungsraten mit 23 Prozent die zweitgrößte Ausgabeposition. Die Baumaßnahmen stiegen absolut bis 1992 auf 98 Millionen DM an und wurden 1994 wieder auf 71 Millionen DM zurückgefahren.

Die Tilgungszahlungen stiegen im Betrachtungszeitraum von 42 Millionen DM auf 46 Millionen DM. Der Anteil blieb dabei relativ konstant. 21 Prozent des Vermögenshaushalts wurden 1990 für den Erwerb von Vermögen ausgegeben. Hier gab es bis 1994 eine Reduzierung auf 11 Prozent.

Veränderungen gab es bei der Zuführung vom Vermögenshaushalt zum Verwaltungshaushalt. Lag diese Position 1990 noch bei 6,8 Millionen DM, so wurde 1993 eine Zahlung von 12 Millionen DM und 1994 eine Zahlung von 23 Millionen DM ausgewiesen.

3.4.2 Entwicklung des Zuschußbedarfs und der allgemeinen Deckungsmittel

Der Zuschußbedarf der defizitären Einzelpläne (0 - 8) stieg von 298 Millionen DM im Jahr 1990 um 122 Millionen DM auf 420 Millionen DM im Jahre 1994 (also um ca. 41 Prozent). 1994 verlangsamte sich dieser Anstieg.

Für die Beurteilung der Entwicklung des Zuschußbedarfes wird im folgenden ein Vergleich mit dem Wachstum der allgemeinen Deckungsmitteln herangezogen, deren Berechnung in der folgenden Ansicht dargestellt ist.

Ansicht 43: Allgemeine Deckungsmittel

Allgemeine Deckungsmittel (in Millionen DM)		1990	1991	1992	1993	1994
1. Einnahmen des Verwaltungshaushalts		755,9	775,1	845,1	913,8	950,9
2. Allgemeine Deckungsmittel						
Grp Nr. 00-03	Steuern	297,2	278,8	309,8	299,2	327,7
Grp Nr. 04	Schlüsselzuweisungen	86,4	100,6	109,8	121,4	128,7
Grp Nr. 05	Bedarfszuweisungen	0	0	0,1	10,0	0
Grp Nr. 06	Sonstige allgemeine Zuweisungen	8,0	6,4	8,4	8,8	9,1
Grp Nr. 20	Zinseinnahmen	2,2	1,7	1,4	2,3	1,1
Grp Nr. 21-22	Gewinnanteile, Konzessionsabgaben	25,4	27,1	29,4	28,8	34,1
Grp Nr. 26	Weitere Finanzeinnahmen	11,2	9,1	4,8	22,1	14,5
Grp Nr. 27	Kalkulatorische Einnahmen	38,2	39,3	53,9	45,5	42,5
	Summe allgemeine Deckungsmittel	468,6	463,0	517,6	538,1	557,7

Während die Zuschüsse seit 1990 um 122,5 Millionen DM gestiegen sind, betrug das Wachstum der allgemeinen Deckungsmittel 89,5 Millionen DM.

Der Einzelplan 4 ist der mit Abstand bedeutendste Zuschußträger. Dies gilt nicht nur für seinen Anteil am Gesamtzuschußbedarf (51 Prozent), sondern auch für die Steigerung gegenüber 1990 (+ 89 Prozent). Da es sich in diesem Bereich um Ausgaben handelt, die nur in begrenztem Ausmaß von den Kommunen beeinflussbar sind, kann angesichts des höheren Anstiegs der Zuschüsse gegenüber den allgemeinen Deckungsmitteln von einer Verringerung kommunaler Handlungsspielräume gesprochen werden: Freie Spitzen im Haushalt werden tendenziell geringer, die Möglichkeiten von Ausgabenbewilligungen auf Basis politischer Prioritäten in der Tendenz begrenzt.

Betrachtet man die übrigen Zuschußbedarfe in 1994, lagen alle Einzelpläne bis auf die Einzelpläne 2 und 7 zwischen 30 und 40 Millionen DM Zuschußbedarf. Dies zeigt, daß in Kassel keine besonderen Schwerpunktsetzungen (z.B. im Kulturbereich) vorgenommen werden.

3.4.3 Defizitanalyse

Entsprechend der dargestellten Entwicklung der bedeutenden Einnahme- und Ausgabepositionen sowie der Zuschußbedarfe in den Einzelplänen werden in Kassel seit Beginn des Betrachtungszeitraums (1990) Haushaltsdefizite ausgewiesen. Die im Haushalt ausgewiesenen Defizite sind allerdings nur teilweise vergleichbar, weil besondere Finanzierungsvorgänge in den einzelnen Haushaltsjahren das Gesamtergebnis beeinflussen. Im folgenden wird daher eine Bereinigung der Defizite in den Haushaltsjahren vorgenommen.

Mit den vorliegenden Daten aus der Prüfung lassen sich zwei normierte Defizite für Kassel berechnen, die unterschiedliche Defizitbestandteile berücksichtigen und bei der Bestimmung des zu erzielenden Konsolidierungspotentials von Bedeutung sind.

- Das normierte Defizit inkl. Belastungen der Vorjahre. Dieses Defizit berücksichtigt folgende Beträge:
 - Das gemäß Jahresrechnung ausgewiesene Defizit,
 - ggf. Zuführung von Mitteln aus der allgemeinen Rücklage, die der Finanzierung des Defizits dienen und daher in den betreffenden Haushaltsjahren zum Defizit der Jahresrechnung hinzu addiert werden müssen,
 - ggf. Zuführung von Mitteln aus Vermögensveräußerung, die ebenfalls zusätzlich zu berücksichtigen sind.
- Das normierte Jahresdefizit ohne Berücksichtigung von Fehlbeträgen der Vorjahre. Diese Defizitposition stellt die jährliche strukturelle Lücke zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Verwaltungshaushalts dar.

Normiertes Defizit

Strukturelles Defizit

In der folgenden Übersicht sind die Defizite nach Haushaltsplan und die normierten Defizite wie eben erläutert zusammenfassend dargestellt.

Ansicht 44: Berechnung normierter Defizite unter Berücksichtigung der besonderen Finanzierungsvorgänge aus allgemeiner Rücklage und Vermögensveräußerung

Berechnung normierter Defizite unter Berücksichtigung der besonderen Finanzierungsvorgänge aus allgemeiner Rücklage und Vermögensveräußerung (in Millionen DM)							
Nr.	Bezeichnung	1990	1991	1992	1993	1994	Folgejahre
1.	Einnahmen der lfd. Verwaltung (Ein. VWH ohne 5.)	756	775	845	914	932	
2.	Ausgaben der lfd. Verwaltung (Aus. VWH o. 3,4,6)	-680	-714	-787	-905	-921	
(A)	E-/A-Überschuß (Überschuß der lfd. Verwaltung)	76	61	58	8	11	
3.1	Zinsen Kassenkredite	-3	-6	-8	-7	-9	
3.2	Zinsen Haushaltskredite	-44	-46	-50	-56	-57	
*getätigte Zuführung zum VMH für							
4.1	Mindestzuführung	-33	-34	-36	-35	-36	
4.2	allgemeine Rücklage (Fehlbelegungsabgabe)	0	0	0	-1	-2	
*getätigte Zuführung vom VMH aus							
5.1	allgemeiner Rücklage	0	0	0	0	8	
5.2	sonstige Zuführung (Vermögensveräußerung)	0	0	0	0	11	
Nr.	Bezeichnung	1990	1991	1992	1993	1994	Folgejahre
(B)	Haushaltsdefizit der Verwaltung ohne Fehlbetragsveranschlagung	-4	-25	-36	-90	-72	
6.	Fehlbetrag						
	Fehlbetrag von 1989	-30					
	Fehlbetrag von 1990		-33				
	Fehlbetrag von 1991			-58			
	Fehlbetrag von 1992				-95		
	Fehlbetrag von 1993					-185	
	Fehlbetrag von 1994 (einzustellen in 1995)						-257
(C)	gemäß Jahresrechnung ausgewiesenes Defizit	-33	-58	-95	-185	-257	
normierte Haushaltsdefizit							
(D)	normiertes Defizit = Konsolidierungsbedarf einschl. Fehlbetrag (C - 4.2 - 5)	-33	-58	-95	-184	-274	
(E)	normiertes Jahresdefizit = jährlicher Konsolidierungsbedarf ohne Fehlbetrag (B - 4.2 - 5)	-4	-25	-36	-90	-89	
* unberücksichtigt sind Zuführungen zwischen VWH und VMH von zweckgebundenen Mitteln für / aus Sonder rücklagen							
Quelle: Jahresrechnung 1990 bis 1994 (gerundete Werte)							

Aus der Ansicht ist ersichtlich, daß die Stadt Kassel erstmals 1994 über besondere Finanzierungsvorgänge das Defizit der laufenden Verwaltung minderte. In den Jahren 1990 bis 1993 entsprach das normierte Defizit dem in der Jahresrechnung ausgewiesenen Defizit. Es ist weiter festzustellen, daß Kassel 1993 und 1994 normierte Jahresdefizite in Höhe von rund 90 Millionen DM auswies. Die Konsolidierungsbemühungen der Stadt konnten damit lediglich das weitere Anwachsen der strukturellen Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben im Verwaltungshaushalt auf hohem Niveau verhindern.

Konsolidierungsbemühungen unzureichend

Für den Konsolidierungsbedarf in Kassel können auf Basis dieser Defizitanalyse folgende Feststellungen getroffen werden:

- Zum Ende 1994 war die Stadt mit hohen aufgelaufenen Fehlbeträgen der Vorjahre von 257 Millionen DM belastet, die in 1995 haushaltswirksam wurden.
- Das normierte Jahresdefizit von 90 Millionen DM stellt die strukturelle Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben des Verwaltungshaushalts dar. Es kann auf Dauer nur durch Ausgabenreduzierungen beziehungsweise Einnahmeerhöhungen zurückgeführt werden. Per Ende 1994 besteht nach dieser Betrachtungsweise immer noch (wie 1993) ein Konsolidierungsbedarf von ca. 90 Millionen DM im Haushalt der Stadt Kassel.

3.5 Prüfung der Eigenbetriebe und Beteiligungen

Im Rahmen der Konsolidierungsprüfung wurden die Eigenbetriebe und Beteiligungen im Hinblick auf die Belastung des städtischen Haushalts untersucht.

Eigenbetriebe werden mit dem Saldo ihres Wirtschaftsplans im Haushaltsplan veranschlagt. Da sie keine eigene Rechtspersönlichkeit aufweisen, werden Kredite über die Stadt bereitgestellt, auch wenn die Kreditaufnahmen nicht mehr unmittelbar über den Haushalt abgewickelt werden.

Beteiligungen sind zwar rechtlich selbständig, sie können jedoch den Haushalt belasten, indem laufende Jahresfehlbeträge oder aufgelaufene Bilanzverluste durch entsprechende Transferzahlungen aus dem Haushalt ausgeglichen werden müssen, wenn die jeweilige Gesellschaft diese Verluste nicht aus eigener Kraft abdecken kann. Dabei kann eine verdeckte Haushaltsbelastung entstehen, wenn laufende Jahresfehlbeträge nicht in der Periode ausgeglichen, sondern in den Bilanzen als Verlustvortrag in das neue Geschäftsjahr vorgetragen werden müssen.

Risikopotential Beteiligungen

Ein genaues Kriterium, wann die wirtschaftliche Lage einer Beteiligungsgesellschaft zu einer Belastung für den Haushalt werden muß, gibt es nicht, da laufende Verluste beispielsweise vorübergehend durch Substanzverzehr aufgefangen werden können. Wann hierbei ein kritischer Punkt überschritten wird, ist eine Bewertungsfrage, die unter Berücksichtigung der Beteiligung zu beantworten ist.

Im folgenden können daher nur spezifische Gefährdungspotentiale beschrieben werden, die den Haushalt mit unterschiedlicher Dringlichkeit belasten können.

- Die per Ende 1994 offenen Defizite, d.h. Bilanzverluste, die nicht durch eine Verlustabdeckung der Stadt oder Rücklagen gedeckt sind, zeigen an, was die Stadt zu zahlen hätte, wenn die Bilanzverluste der Beteiligungen ohne Substanzverzehr ausgeglichen sein sollen. Die offenen Defizite entsprechen damit einem jährlichen Haushaltsdefizit einschließlich der Fehlbeträge der Vorjahre.

Die Haushaltsbelastung durch offene Defizite beläuft sich Ende 1994 auf einen Gesamtbetrag von 1,3 Millionen DM. Für den Haushalt der Stadt ergeben sich somit keine nennenswerten zusätzlichen Belastungen aus offenen Defiziten der Mehrheitsbeteiligungen.

- Die Gegenüberstellung der Bilanzverluste und des verfügbaren Eigenkapitals und der Rücklagen zeigt, in welchem Umfang die Bilanzverluste noch durch Eigenkapital gedeckt sind.

Die Bilanzverluste von insgesamt 36,6 Millionen DM in 1994 sind noch durch Eigenkapital gedeckt.

- Die Jahresfehlbeträge zeigen an, welche Verluste innerhalb eines Jahres bei den Gesellschaften entstanden sind. Bei vollständigem Verlustausgleich durch die Stadt erhöht sich das Defizit des Haushalts entsprechend.

Bei den ausgewählten Mehrheitsbeteiligungen sind 1994 durch Bilanzverluste zusätzliche Belastungen in Höhe von 26,5 Millionen DM entstanden. Die Jahresfehlbeträge 1994 machten mit 72 Prozent den überwiegenden Teil der gesamten aufgelaufenen Bilanzverluste aus.

- Die Eigenkapitalreichweite gibt Aufschluß darüber, wie lange die Verluste eines Jahres noch durch die Unternehmenssubstanz abgedeckt werden können.

Die Eigenkapitalreichweiten liegen zwischen 26,7 Jahren bei dem Tagungszentrum Stadthalle GmbH und 0,53 Jahren bei der Wirtschaftsförderung Kassel GmbH. Abgesehen vom offenen Defizit bei der Tagungszentrum Stadthalle GmbH in Höhe von 1,3 Millionen DM werden alle Defizite per Ende 1994 ausgeglichen.

Belastungseffekte durch Jahresfehlbeträge

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß 1994 im Bereich der ausgewählten Mehrheitsbeteiligungen vor allem durch die Jahresfehlbeträge des laufenden Jahres Belastungseffekte entstehen:

- Die Bilanzverluste summieren sich per Ende 1994 auf 64,0 Millionen DM. Nach Bereinigung um die Gewinnabführung der Städtischen Werke AG sowie der Verlustübernahme der Kasseler Verkehrsgesellschaft AG an beziehungsweise durch die Kasseler Verkehrs- und Versorgungsgesellschaft mbH verbleibt eine Bilanzverlustsumme von 36,6 Millionen DM. Nach der Verlustabdeckung durch die Stadt in Höhe von 24,9 Millionen DM sowie nach Ausgleich mit den vorhan-

denen Rücklagen verbleiben noch 1,3 Millionen DM an offenen Bilanzverlusten.

- Die Jahresfehlbeträge 1994 belaufen sich auf insgesamt 26,5 Millionen DM. Die Jahresfehlbeträge bei Gesellschaften mit einer Eigenkapitalreichweite von unter einem Jahr belaufen sich dabei auf 0,8 Millionen DM.

In einigen Bereichen wurden bereits Sanierungsvorhaben in Angriff genommen. Im Bereich der Bäderbetriebe der Städtischen Werke AG, die 1994 5,5 Millionen DM ihrer Erträge aus dem städtischen Haushalt erhielten, sind durch die Stadtverordnetenversammlung folgende Maßnahmenkomplexe beschlossen worden:

- ganzjähriger Betrieb des Stadtbads Mitte als öffentliches Bad mit bestehender Verfügungskapazität für Schulen und Vereine,
- Betrieb des Hallenbads Süd ab dem Schuljahr 1995/1996 als Schul- und Vereinsbad mit zeitlich eingeschränkter Nutzungsmöglichkeit durch die Öffentlichkeit,
- Veräußerung des Hallenbads Ost,
- Privatisierung des Bads am Auedamm und des Schwimmbads Harleshausen,
- Erhöhung der Eintrittspreise um 25 Prozent,
- Verpflichtung der schwimmsporttreibenden Vereine zur verstärkten Eigenleistung,
- Privatisierung der Sauna- und Massageeinrichtungen oder Schließung.

In anderen Bereichen wie z.B. der Kasseler Verkehrs- und Versorgungsgesellschaft mbH wurden im Rahmen eines Konsolidierungsvertrags die Vorteile einer differenzierten Zuschußgestaltung mit einem vernetzten Steuerungsmechanismus verbunden und somit Ansätze eines Selbstcontrolling verwirklicht.

3.6 Schulden und Eventualverbindlichkeiten

Im Rahmen der Konsolidierungsprüfung sind die Schulden und Bürgschaften der Stadt Kassel hinsichtlich der Belastungseffekte auf den Haushalt zu untersuchen. Belastungseffekte sind dabei unter drei Aspekten von Bedeutung:

- Belastung durch Schuldendienst für Haushalts- und Kassenkredite,
- Belastungsrisiko durch Schulden des Eigenbetriebs und der defizitären Mehrheitsbeteiligungen,
- Belastungsrisiko durch Bürgschaften für weitere Kredite.

Als Schulden werden gem. § 45 Nr. 20 GemHVO alle Rückzahlungsverpflichtungen aus Kreditaufnahmen und ihnen wirtschaftlich gleichkommenden Vorgängen sowie aus der Aufnahme von Kassenkrediten defi-

Schuldenstand
1994: 1.083
Millionen DM

niert. Diese Schulden belasten den Haushalt unmittelbar durch Schuldendienstzahlungen (Zinsen, Tilgungen und Kreditbeschaffungskosten). Die Schulden aus Haushaltskrediten belaufen sich gem. Jahresrechnung 1994 auf 854,5 Millionen DM, die Schulden aus Kassenkrediten am Jahresende auf DM 228,5 Millionen DM. Der Schuldenstand der Stadt Kassel beträgt 1994 somit 1.083 Millionen DM (vgl. Ansicht 45).

Von den Schulden des Eigenbetriebs „Die Stadtreiniger“, die sich nach Aussage der Kämmerei in 1994 auf 41,0 Millionen DM belaufen, können Belastungen auf den Haushalt wirken, wenn Investitionen nicht oder nicht vollständig über Gebühren gedeckt werden können. Im Rahmen der Prüfung wurden jedoch keine konkreten Hinweise aus das Bestehen eines solchen Belastungsrisikos gefunden. Von den Bankschulden der defizitären Mehrheitsbeteiligungen (Kasseler Verkehrsgesellschaft AG und Tagungszentrum Stadthalle GmbH) in Höhe von DM 47,9 Millionen gehen ebenfalls Belastungsrisiken aus, weil diese Unternehmen durch Leistungszuschüsse und Verlustabdeckungen direkt vom Haushalt abhängen.

Ansicht 45: Schulden und Eventualverbindlichkeiten 1994

Schulden und Eventualverbindlichkeiten 1994	
Positionen	Schulden/ Eventualverbindlichkeiten in Millionen DM
1. Haushaltskredite	854,5
2. Kredite der Eigenbetriebe	41,0
A. fundierte Schulden (1+2)	895,5
3. Kassenkredite	228,5
B. Summe fundierte Schulden und Kassenkredite (1+2+3)	1124,0
4. Bankschulden der defizitären Mehrheitsbeteiligungen	47,9
5. Bürgschaften für weitere Kredite	4,0
C. Summe Eventualverbindlichkeiten (4+5)	51,9

Bürgschaften in
Höhe von
46,9 Millionen
DM

Bürgschaften sind keine Schulden der Stadt, sie stellen jedoch eine Position mit potentiellm Schuldcharakter dar, wenn der Bürgschaftsfall eintritt. Insgesamt beläuft sich der Bürgschaftsstand auf 46,9 Millionen DM. Hiervon sind 38,4 Millionen DM Bankschulden der Kasseler Verkehrsgesellschaft AG und 4,5 Millionen DM Bürgschaften für das Tagungszentrum Stadthalle GmbH. Risiken, die von diesen Bürgschaften ausgehen, konnten in der Prüfung nicht festgestellt werden. Die verbleibenden Bürgschaften für weitere Kredite in Höhe von 4 Millionen DM beinhalten ebenfalls nach den Untersuchungen kein konkretes Belastungsrisiko.

Die Summe der Schulden (einschließlich der Kassenkredite) der Stadt Kassel beläuft sich per Ende 1994 auf insgesamt 1.124 Millionen DM. Die Eventualverbindlichkeiten betragen 51,9 Millionen DM.

Die Haushaltsschulden sind in Kassel 1990 - 1994 von 715,5 Millionen um 19 Prozent auf 854,4 Millionen DM gewachsen. 1993 ist die Stadtreinigung mit einem Altschuldenbestand von 33,7 Millionen DM als Eigenbetrieb ausgelagert worden. Unter Berücksichtigung der Schulden des Eigenbetriebs in 1993 und 1994 ist der Schuldenbestand von 715,5 Millionen DM um 25 Prozent auf 895,5 Millionen gewachsen. Während die Pro-Kopf-Haushaltsverschuldung in Kassel 1990 - 1994 von 3.683 DM um 15 Prozent auf 4.235 DM kontinuierlich gewachsen ist, haben sich die Pro-Kopf-Steuerereinnahmen von 1.529 DM auf 1.625 DM gesteigert (+6 Prozent).

Kassel weist im Verhältnis zum Durchschnitt vergleichbarer Städte einen um 18 Prozent höheren Schuldenstand aus, während es bei den Netto-steuerereinnahmen nur etwa 92 Prozent des Durchschnitts der anderen Städte erreicht. Die Schuldenstandsquote liegt um 29 Prozent, die Schuldendienstquote um 9 Prozent und die Zinsquote um 10 Prozent über dem Durchschnitt. Im Städtevergleich weist damit Kassel eine überdurchschnittliche Zinsbelastung des Haushalts auf.

Hoher Schuldenstand und überdurchschnittliche Zinsbelastung

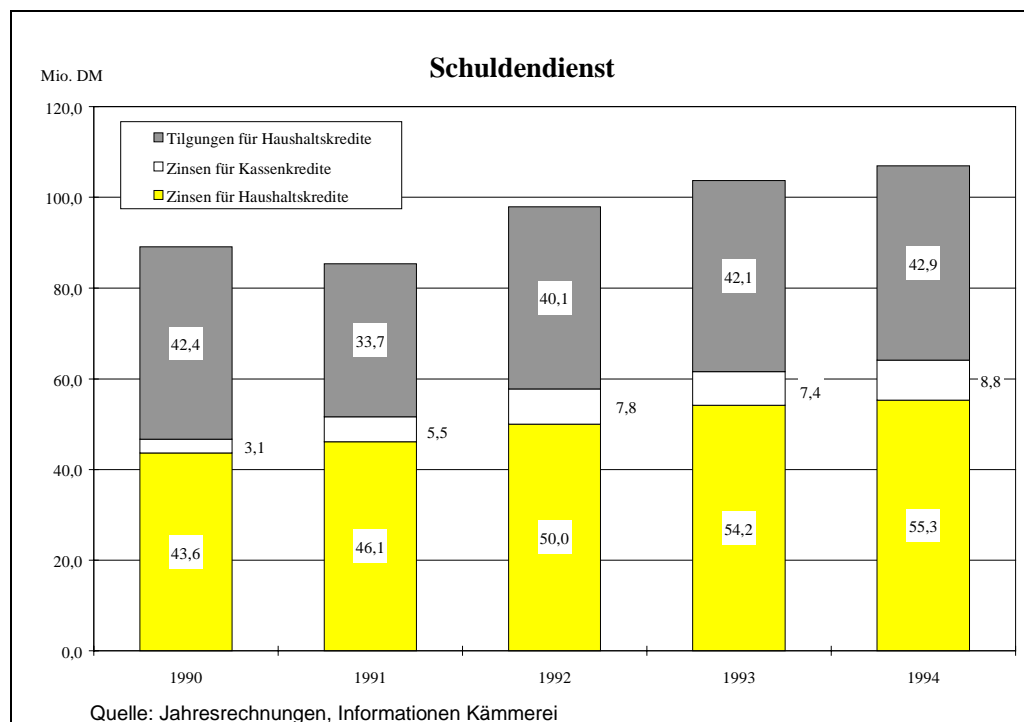
3.6.1 Schuldendienst

Der Schuldendienst enthält

- Zinsen für Haushaltskredite (Ausgaben des Verwaltungshaushalts),
- Zinsen für Kassenkredite (Ausgaben des Verwaltungshaushalts),
- Tilgungen für Haushaltskredite (Ausgaben des Vermögenshaushalts).

In Kassel hat sich der Schuldendienst 1990 - 1994 gemäß folgender Übersicht entwickelt:

Ansicht 46: Schuldendienst



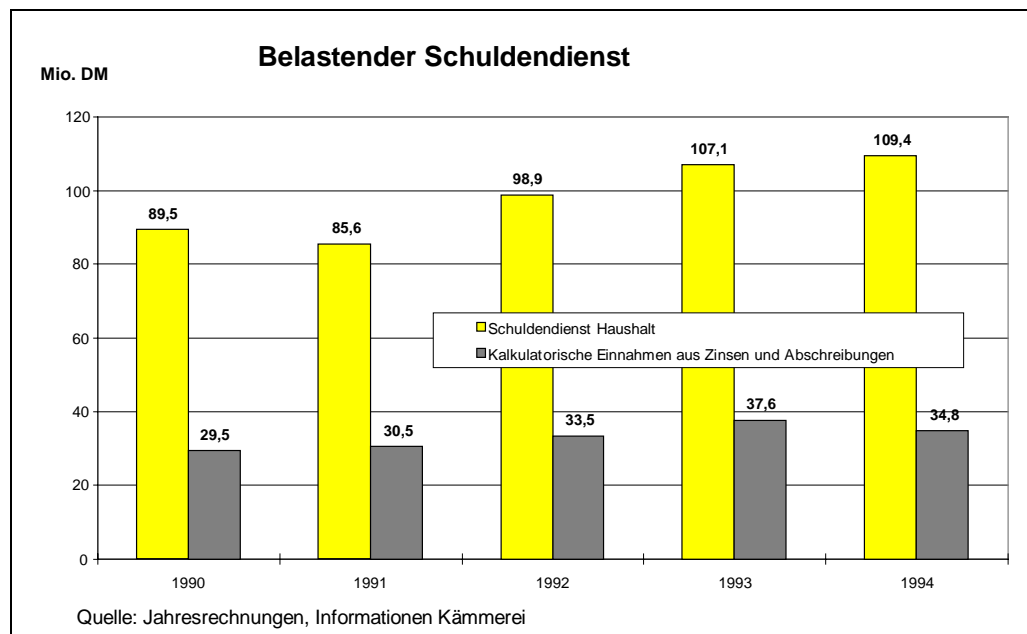
Schuldendienst
109,4 Millionen
DM

Die jährlichen Ausgaben für den Schuldendienst stellen eine entscheidende Belastungsgröße für den Haushalt dar. Die Zahlungen für den Schuldendienst sind 1990 - 1994 von 89,5 Millionen DM um 22 Prozent auf 109,4 Millionen DM gewachsen. Dabei haben sich die Zinszahlungen für Haushalts- und Kassenkredite aufgrund des wachsenden Schuldenstands von 46,7 Millionen DM um 38 Prozent auf 65,3 Millionen DM in 1994 erhöht. Innerhalb der Zinsausgaben sind die Zinsen für Kassenkredite von 3,1 Millionen DM um 184 Prozent auf 8,8 Millionen DM angewachsen. Die Kreditbeschaffungskosten haben sich 1990 - 1994 von 0,4 Millionen DM auf 1,2 Millionen DM verdreifacht.

Der belastende Schuldendienst ergibt sich aus der Bereinigung des Schuldendienstes um die Summe der kalkulatorischen Zinsen und Abschreibungen der Gebührenhaushalte. Diese Einnahmen werden durch die Gebühren „erwirtschaftet“ und stellen insoweit keine Haushaltsbelastung dar.

Bei der Bereinigung um den nicht belastenden Schuldendienst wird lediglich der Gebührenhaushalt Unterabschnitt 7000 Abwasserbeseitigung in Abzug gebracht. Der rentierliche Anteil der Kapitaleinlage bei der Kasseler Verkehrsgesellschaft GmbH 1994 und die Kapitaleinlage bei der Sparkasse 1993 werden mit dem kalkulatorischen Zinssatz zusätzlich angesetzt.

Ansicht 47: Belastender Schuldendienst



Im Durchschnitt der Jahre 1990 - 1994 lag der Anteil des belastenden Schuldendienstes bei etwa 66 Prozent des gesamten Schuldendienstes.

3.6.2 Zinsausgaben und allgemeine Deckungsmittel

In welchem Umfang politischer Gestaltungsspielraum durch steigende Schulden verloren geht, zeigt sich in der Gegenüberstellung von Zinsausgaben und allgemeinen Deckungsmitteln. Die Belastung zeigt sich insbesondere durch die Beantwortung der Frage, welcher Anteil des Zuwachses bei den allgemeinen Deckungsmitteln durch den Zuwachs bei den Zinsausgaben verzehrt wird.

Die allgemeinen Deckungsmittel setzen sich aus den in der nachfolgenden Ansicht aufgeführten Einnahmen zusammen.

Verlust des politischen Handlungsspielraums

Ansicht 48: Zinsausgaben und allgemeine Deckungsmittel

Zinsausgaben und allgemeine Deckungsmittel (in Millionen DM)					
	1990	1991	1992	1993	1994
Summe allgemeine Deckungsmittel	468,6	463,0	517,6	538,1	557,7
Zuwachs der allgemeinen Deckungsmittel auf Basis HHJ 1990		-5,6	49,0	69,5	89,1
3. Zinsausgaben	46,7	51,6	57,8	61,6	64,1
Zuwachs der Zinsausgaben auf Basis HHJ 1990		4,9	11,1	14,9	17,4
4. Anteil der Zinsausgaben an den allgemeinen Deckungsmitteln	9,1%	10,2%	10,1%	10,1%	10,2%

Während die allgemeinen Deckungsmittel 1990 - 1994 um 89,1 Millionen DM gestiegen sind, sind die Zinsausgaben in der gleichen Zeit um 17,4 Millionen DM gestiegen. Somit wurden etwa 19,5 Prozent des Zuwachses bei den allgemeinen Deckungsmitteln durch den Anstieg bei den Zinsausgaben aufgezehrt. Der Anteil der Zinsausgaben an den allgemeinen Deckungsmitteln lag durchschnittlich bei 10 Prozent.

3.7 Vermögensnachweis und Einsatz des Grundvermögens zur Konsolidierung des Haushalts

In Kassel werden über die Grundstücke, grundstücksgleichen Rechte und über bewegliche Sachen Bestandsverzeichnisse gem. § 36 Abs. 1 und 2 GemHVO geführt.

Über Forderungen, Geldanlagen, Darlehen, Beteiligungen und Wertpapiere werden ebenfalls entsprechende Nachweise geführt:

- Forderungen aus Geldanlagen und Darlehen werden mit ihrem jeweiligen Stand nachgewiesen.
- Beteiligungen und Wertpapiere werden mit dem für sie aufgewendeten Betrag nachgewiesen.

Unabhängig vom übrigen Vermögen werden über Sachen und grundstücksgleiche Rechte, die kostenrechnenden Einheiten zugeordnet werden, Anlagennachweise geführt. In den Anlagennachweisen werden die Wiederbeschaffungskosten für die Berechnung der kalkulatorischen Abschreibungen und die Anschaffungskosten für die Berechnung der kalkulatorischen Zinsen aufgenommen.

Der Gesamtbestand der bebauten und unbebauten Grundstücke im Stadtgebiet und in den angrenzenden Gemeinden wird in Kassel mit Hilfe eines städtischen Liegenschaftskatasters (Lichtpausen der Originale des Katasteramts) nachgewiesen. Der Bestand wird entsprechend den Unterabschnitten des Haushaltsplans und der Zuständigkeiten der Ämter unterschiedlich dargestellt. Die Unterteilung der Flächen innerhalb der Unterabschnitte erfolgt nach Gemarkung, Flur und Flurstück.

Die Fortführung und Aktualisierung des städtischen Liegenschaftskatasters erfolgen nach den Veränderungsnachweisen des Katasteramts und den Eintragungsmittelungen des Grundbuchamts. Analog werden alle notwendigen Informationen manuell auf Karteikarten fortgeführt und Veränderungen auf den Vermögenskonten verbucht. Jeweils zum Jahresende werden die Konten abgeschlossen und die Bestände festgestellt. Im Liegenschaftskataster werden keinerlei Werte angeführt; in jedem Einzelfall werden durch das Liegenschaftsamt bei Ankauf oder Verkauf von Grundvermögen Bewertungen nach marktüblichen Preisen vorgenommen. Das Grundvermögen ist nicht Bestandteil einer Vermögensrechnung. Nach einer Auswertung vom 1. Januar 1995 verfügt die Stadt Kassel über einen Gesamtflächenbestand von 28,7 Millionen Quadratmetern. Nach der in Kassel geführten Übersicht ist der Flächenbestand in verschiedene Nutzungsarten eingeteilt. Sie richtet sich im wesentlichen nach den beiden Kriterien

- bebaute Grundstücke und unbebaute Grundstücke,
- öffentliches Vermögen und allgemeines Vermögen.

Eine genaue Verteilung der nach Nutzungsarten differenzierten Flächen auf die einzelnen Ämter ist nicht vorhanden. Eine Zuteilung auf die Ämter erfolgt lediglich für die städtischen und angemieteten Gebäude in Kassel.

Die Informationen, die über den Bestand und die Veräußerbarkeit von städtischem Grundvermögen bereitstehen, sind unter dem Aspekt der Entscheidungsvorbereitung unzureichend. Eine Übersicht über vorhandene Flächen, deren Marktfähigkeit beziehungsweise die noch zu ergreifenden Maßnahmen zur Herstellung der Marktfähigkeit ist notwendig. Ziel sollte sein, für politische Entscheidungen schnell eine aktuelle Übersicht mit den entscheidungsrelevanten Informationen erstellen zu können. Im Rahmen der Prüfung wurden diese Informationen für einen ersten Überblick zusammengetragen.

Unzureichende Informationen über die Veräußerung von Grundvermögen

Im Mittelpunkt der weiteren Bewirtschaftung von Grundvermögen sind die kritischen Erfolgsfaktoren der Marktfähigkeit, der Preiselastizität beziehungsweise der Nachfrage, der Betriebsnotwendigkeit sowie der Vermögenskosten des entgangenen Gewinns anzusetzen:

- Die Marktfähigkeit läßt sich nach folgenden Punkten differenzieren:
 - Uneingeschränkte Marktfähigkeit: Eine Fläche ist ohne Erbringung von Zusatzleistungen unmittelbar für den Markteintritt nutzbar.
 - Eingeschränkte Marktfähigkeit: Eine Fläche ist erst nach Erbringung von Zusatzleistungen für den Markteintritt nutzbar, diese Zusatzleistungen können erst die Voraussetzung für den Markteintritt schaffen (z.B. Bebauungsplanung) oder eine Wertschöpfung beinhalten (z.B. Vermessung, Erschließung, Sanierung).
 - Fehlende Marktfähigkeit: Eine Fläche ist aufgrund ihrer Größe (Flächenrudimente), der Beschaffenheit (Straßennetz) oder politisch

gesetzter Prioritäten (z.B. Umweltschutz: Grünflächen) nicht marktfähig.

- Die Preiselastizität der Nachfrage ist
 - ohne Bedeutung bei marktgängigen Angebotsflächen für Gewerbe- und Wohnbaugrundstücken in kleinen Mengen,
 - von Bedeutung für große Angebotsflächen und für Entwicklungsgebiete.
- Die Betriebsnotwendigkeit ist im Rahmen der Konsolidierung von besonderer Bedeutung, weil die Stadt klar differenzieren muß zwischen
 - Grundvermögen, das zur Erfüllung der öffentlichen Zwecke notwendig in eigenem Bestand verbleiben muß (z.B. Unterbringung der Verwaltung),
 - Grundvermögen, das zur Verwirklichung städtischer Ziele in eigenem Bestand verbleiben muß und
 - Grundvermögen, das liquidiert werden kann.
- Vermögenskosten und entgangener Gewinn sind Maßstäbe, welche z.B.
 - bei den Kosten der Unterhaltssicherung und Pflege eigener Grundstücke und
 - bei der unzureichenden Rendite langjähriger Erbbaurechtsverträge berücksichtigt werden müssen.

Für die Prüfung der Veräußerungsfähigkeit von Grundvermögen wurde folgender Flächenbestand von insgesamt 1,6 Millionen Quadratmetern aus den erfaßten Nutzungsarten herangezogen:

- bebaute Grundstücke (allgemein; unter 0,1 Millionen Quadratmeter),
- unbebaute Grundstücke (allgemein),
 - Bau- und Industrieland (1,1 Millionen Quadratmeter),
 - Erbbaurechtsgrundstücke (0,5 Millionen Quadratmeter).

Im Rahmen einer Expertenschätzung durch den Leiter des Liegenschaftsamts wurde für die Flächenbestände der ausgewählten Nutzungsarten eine obere Wertgrenze von 550 DM pro Quadratmeter und eine untere Wertgrenze von 100 DM pro Quadratmeter angesetzt, um eine Größenordnung des potentiellen Wertvolumen des Grundvermögens zu erhalten. Die zugrunde gelegte obere Wertgrenze erscheint nach der derzeitigen Preissituation am Grundstücksmarkt realistisch. Auf der Basis der Wertgrenzen ergibt sich für die Flächenbestände der ausgewählten Nutzungsarten

- eine untere Wertsumme von 163,9 Millionen DM und
- eine obere Wertsumme von 901,4 Millionen DM.

Darüber hinaus sind noch weitere Flächenbestände veräußerbar; die Werte sind nur schwer einschätzbar. Die Stadt Kassel geht mit Stand September 1995 von einem Konsolidierungsbeitrag durch Veräußerung von Grundvermögen für 1996 in Höhe von 15 Millionen DM und für 1997 in Höhe von 10 Millionen DM aus. Diese Zielgrößen können angesichts der fünfjährigen Veräußerungsplanung als realistisch betrachtet werden.

3.8 Finanzplanung der Stadt Kassel

3.8.1 Anforderungen an die Finanzplanung

Im Rahmen der Konsolidierungsprüfung ist die Finanzplanung der Stadt Kassel daraufhin untersucht worden, inwieweit sie in der Betrachtungsperiode 1990 - 1994 zur Entstehung der Konsolidierungsproblematik beigetragen hat und ob die Finanzplanung angemessen auf die defizitäre Haushaltslage reagiert hat.

Die Gemeinden haben nach § 101 Abs. 1 Satz 1 HGO ihrer Haushaltswirtschaft eine fünfjährige Finanzplanung zugrunde zu legen. Der Finanzplan basiert auf den Daten des Haushaltsplans und projiziert die Einnahmen und Ausgaben in wesentlichen Eckgrößen für weitere drei Jahre. Wie der Haushaltsplan soll auch die mittelfristige Finanzplanung in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen sein. Es ist Ziel der Finanzplanung, Umfang und Zusammensetzung der voraussichtlichen Ausgaben und deren Deckungsmöglichkeit darzustellen, um bei drohenden Defiziten rechtzeitige Gegensteuerungsmaßnahmen auszulösen. Deshalb sollte die Finanzplanung auf möglichst realitätsbezogenen Erwartungswerten beruhen.

Die Haushaltswirtschaft einer Stadt wie Kassel hängt zum Teil von externen Einflußgrößen ab. Für Einnahmen sind dies z.B. die Steuergesetzgebung oder konjunkturelle Entwicklungen. Die Ausgaben unterliegen dem Einfluß von Tarifabschlüssen oder Fallzahlentwicklungen in der Sozialhilfe. Teilweise sind die Parameter der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung von der Stadt steuerbar, z.B. durch Hebesatzerhöhungen, Entgeltgestaltung, Stellenplanung oder die Zuwendungspolitik.

Die Qualität der Finanzplanung hängt daher sowohl von der Qualität der Prognose externer Rahmendaten ab, als auch von der realistischen Einschätzung der eigenen Handlungsfähigkeit in Bezug auf die Einnahmen- und Ausgabensteuerung.

3.8.2 Planung des Jahresergebnisses

Ziel der Haushaltsplanung muß sein, Ausgaben und Einnahmen möglichst genau und ausgeglichen zu veranschlagen, um Fehlbeträge und damit Belastungen künftiger Haushaltsperioden zu vermeiden.

Die Qualität der Haushaltsplanung insgesamt zeigt sich u.a. in den Abweichungen zwischen dem Saldo des Plans und des Ergebnisses der Jahresrechnung. Negative Abweichungen stellen die Haushaltsverschlechterungen, positive die Haushaltsverbesserungen der Jahresrech-

nungen gegenüber der Haushaltsplanung dar. Das Konsolidierungsrisiko, das sich aus einer unzureichenden Planungsgenauigkeit ergibt, kann durch den Anteil der negativen Plan-Ist-Abweichungen an den gesamten Einnahmen des Verwaltungshaushalts ausgedrückt werden.

Die folgende Ansicht stellt die Planung des Jahresergebnisses den nach der Jahresrechnung erreichten Werten gegenüber.

Ansicht 49: Konsolidierungsrisiken aus der Haushaltsplanung

Konsolidierungsrisiko aus der Haushaltsplanung (in Millionen DM)					
Haushaltssaldo ohne Deckung des Fehlbetrags aus Vorjahren	1990	1991	1992	1993	1994
Haushaltsplan	-22,16	-13,38	-16,47	-62,99	-141,30
Jahresrechnung	-3,80	-24,84	-36,31	-90,39	-72,28
absolute Abweichung Soll / Ist	18,37	-11,46	-19,85	-27,40	69,02
Abweichung in Prozent an den Einnahmen im VWH	2,43%	-1,48%	-2,35%	-3,00%	7,26%
Vergleichskennziffer Frankfurt am Main	0,00%	-5,07%	-3,20%	-3,60%	-2,54%
Quelle: Haushaltsplan, Jahresrechnung einschl. Abweichung Resteverwaltung					

Aus der Ansicht lassen sich folgende Feststellungen ableiten:

- Die Stadt Kassel hat schon seit 1990 eine Haushaltsplanung zugrundegelegt, die Jahresdefizite einplante.
- Diese eingeplanten Defizite stiegen 1993 mit 63 Millionen DM und 1994 mit 141 Millionen DM auf bis zu 16 Prozent der geplanten Einnahmen des Verwaltungshaushalts an.
- Die eingeplanten Defizite wurden 1991 bis 1993 um bis zu 27 Millionen DM überschritten.
- 1994 ist erstmals seit 1990 wieder eine Verbesserung des Jahresergebnisses gegenüber der Planung eingetreten. Statt eines jahresbezogenen Defizits von 141 Millionen DM ist eines von 72 Millionen DM eingetreten.

Diese Ergebnisse legen die Interpretation nahe, daß die stadtinternen Möglichkeiten, konsolidierende Maßnahmen zu ergreifen, erst in vollem Umfang aktiviert werden, wenn sich wiederholt deutliche Abweichungen zwischen Haushaltsplanung und Rechnungsergebnis zeigen.

3.8.3 Mittelfristige Planung des Jahresergebnisses

Der Vergleich der mittelfristigen Finanzplanung mit der tatsächlichen Entwicklung, die in den Rechnungsergebnissen ihren Niederschlag findet, zeigt, daß

- in allen Planungen 1990 bis 1994 für den Haushaltsplan eine negative Entwicklung erwartet wurde,

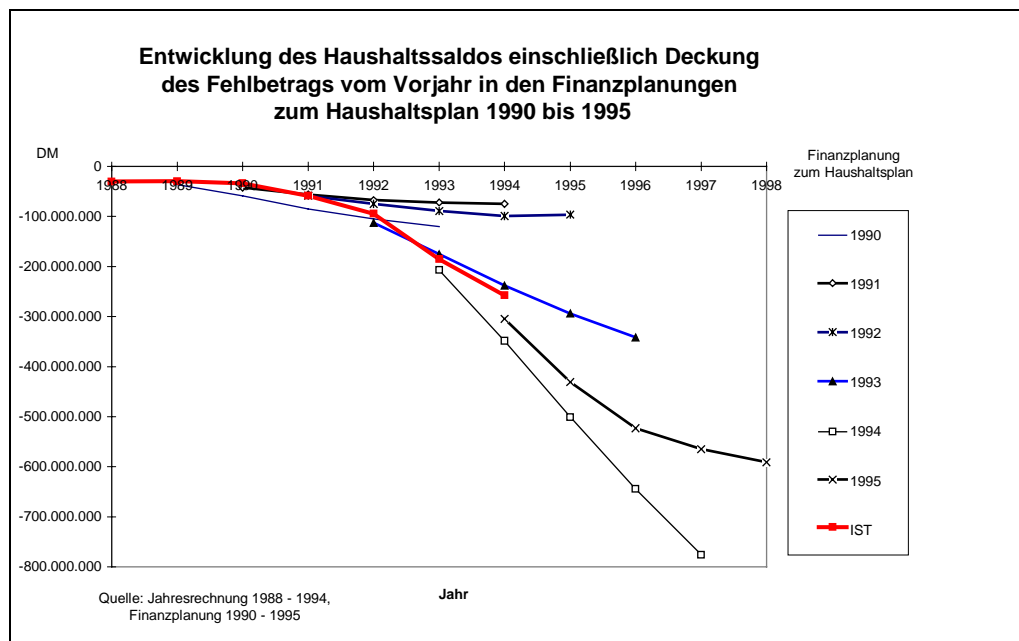
- in allen Planungen 1990 bis 1995 für die mittelfristige Planung eine absolute Steigerung zwischen rund 8 Millionen DM und 19 Millionen DM prognostiziert wurde, wobei diese Planziele bis 1992 zunächst anstiegen und bis 1994 wieder abnahmen,
- bei der Finanzplanung 1995 im Rahmen der Konsolidierung für die Folgejahre bis 1998 eine Reduzierung des Jahresdefizits um 100 Millionen DM vorgesehen ist.

Im Ergebnis ist festzuhalten, daß

- alle Haushaltsplanungen von 1990 bis 1994 vom letzten bekannten Rechnungsergebnis eine Steigerung des Jahresdefizits erwarteten und damit die kurzfristige Entwicklung realistisch vorhersahen,
- die Finanzplanungen 1990 bis 1992 für das Ende der Planungsperiode eine Verringerung des Jahresdefizits prognostizierten, was bis 1993 nie realisiert wurde, und
- die Prognosen der Finanzplanungen von 1993 und 1994 sowohl in der Haushaltsplanung als auch in der mittelfristigen Finanzplanung zunehmend pessimistischer wurden.

Einschließlich des Fehlbetrags aus dem Vorjahr stellen sich die tatsächliche und prognostizierte Entwicklung wie folgt dar:

Ansicht 50: Entwicklung des Haushaltssaldos einschl. Fehlbetrag vom Vorjahr



Diese Graphik zeigt, daß

- in Kassel für diesen Betrachtungszeitraum bereits seit 1988 Fehlbeträge zu veranschlagen waren,
- alle mittelfristigen Prognosen außer zum Haushaltsplan 1995 nahezu von einer linear absteigenden Entwicklung ausgingen; diese Lineari-

tät ergibt sich einerseits aus gering abnehmenden Jahresdefiziten und andererseits aus steigenden auflaufenden Fehlbeträgen,

- nach eigener Planung die Konsolidierungsmaßnahmen nur zu einer geringen Abschwächung der kritischen Finanzlage führen würden.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß

- von 1990 bis 1993 die Haushaltsplanung realistisch und die mittelfristige Planung zu optimistisch war und
- die Entwicklung der Finanzplanungen darauf hindeutet, daß die Haushaltsplanung und die mittelfristige Planung seit 1992 zunehmend pessimistischer wurden.

3.9 Vertiefungsanalyse wesentlicher Haushaltsgrößen

Im folgenden werden drei Haushaltsgrößen Gewerbesteuer, Personalausgaben und Sozialausgaben gesondert untersucht, da sie diejenigen Faktoren darstellen, die die Haushaltslage am stärksten beeinflussen und die zukünftigen Konsolidierungschancen maßgeblich bestimmen.

3.9.1 Gewerbesteuer

3.9.1.1 Entwicklung der Gewerbesteuererträge

Gewerbesteuer-
einnahme auf
niedrigem Ni-
veau

Eine wesentliche Einnahmequelle der Stadt Kassel sind - wenn auch auf vergleichsweise niedrigem Niveau - die Gewerbesteuern. Der Anteil an den Einnahmen im Verwaltungshaushalt lag 1990 alleine bei fast 21 Prozent. Die Gewerbesteuererträge verbleiben allerdings nicht voll bei der Stadt, sondern dienen teilweise der Gewerbesteuerumlage (dem „überregionalen Finanzausgleich“). Wie hoch der bei der Stadt verbleibende Nettoanteil an der Gewerbesteuer ist, richtet sich nach der Höhe der Umlagesätze (Vervielfältiger), die durch Bundesgesetz bestimmt werden.

Anhaltspunkte dafür, in welchem Umfang die Gewerbesteuerentwicklung von lokalen oder regionalen Faktoren abhing beziehungsweise in wie weit sie dem Bundestrend folgt, lassen sich aus einem Vergleich der längerfristigen Entwicklung im Bundesgebiet und in Kassel entnehmen.

Ansicht 51: Städtevergleich Steigerungsraten der Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital
1985 - 1994

Steigerungsraten der Gewerbesteuer (Veränderung gegenüber dem Vorjahr) 1985 - 1994										
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Kassel	10,2%	10,8%	-2,4%	-2,2%	1,8%	4,9%	- 17,4%	9,4%	- 15,6%	28,7%
Frankfurt	14,5%	6,8%	2,6%	7,1%	-4,7%	11,5%	- 14,1%	11,6%	-9,7%	4,4%
Bundesgebiet	8,6%	4,0%	-1,7%	9,6%	6,5%	5,7%	4,3%	9,1%	-7,2%	1,1%
Land Hessen	13,1%	10,9%	-4,2%	8,1%	6,5%	10,1%	-4,5%	5,7%	-1,4%	k.A.-

Quelle: Deutscher Städtetag, Hessischer Städtetag, Jahresrechnungen 1984 - 1994 Frankfurt a. M. und Kassel
--

Aus der Tabelle ergibt sich, daß die Entwicklung der Gewerbesteuererträge in Kassel

- 1985, 1986, 1992 und 1994 über dem Bundesdurchschnitt lag,
- 1988, 1991 und 1993 spezielle Einbrüche gegenüber dem Bundesdurchschnitt aufwies und
- von 1987 bis 1993 unter Glättung dieser Sonderbewegungen jährlich mindestens 3 Prozent (teils erheblich höher) unter dem Bundesdurchschnitt lag.

Im Ergebnis ist festzuhalten, daß sich in Kassel die Gewerbesteuererträge bereits im Zeitraum 1985 - 1990 unter dem Bundestrend entwickelten. Im hier zu betrachtenden Zeitraum 1990 - 1994 wurde bis 1993 dieser Trend weiter bestätigt.

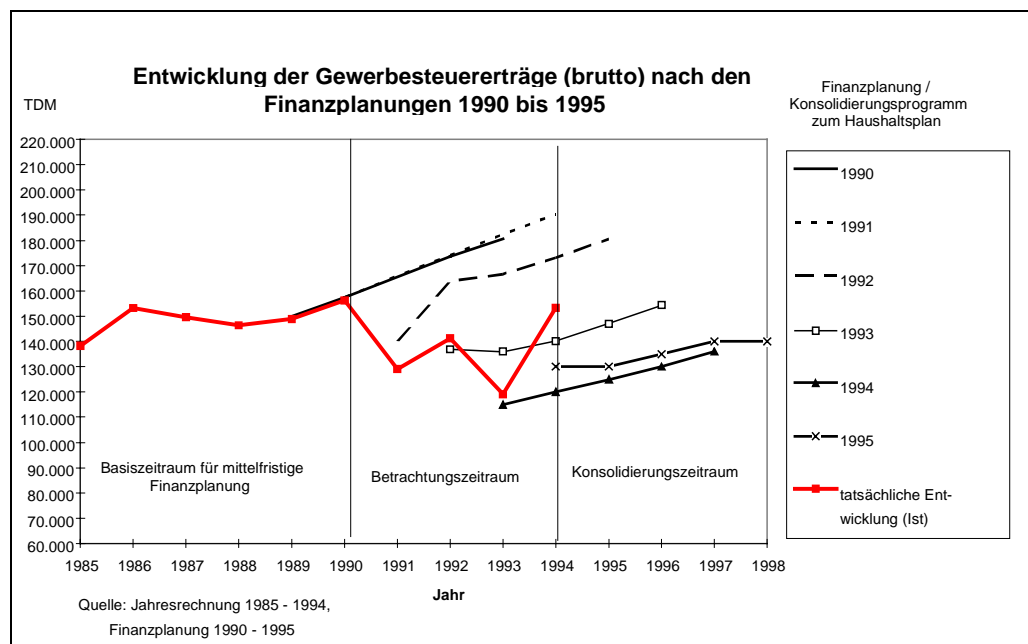
3.9.1.2 Finanzplanung Gewerbesteuer

Für die Aufstellung der Finanzplanung werden den Gemeinden Hinweise in Form von Empfehlungen durch den Finanzplanungsbeirat und von Orientierungsdaten des Landes durch das Innenministerium im Einvernehmen mit dem Finanzministerium gegeben. Die Orientierungsdaten des Landes basieren auf den Vorschlägen des Arbeitskreises Steuerschätzungen und geben einen Überblick über die voraussichtliche Entwicklung der wichtigsten Steuereinnahmen. Bei den Orientierungsdaten handelt es sich um Durchschnittswerte für den Bereich des Landes, der Arbeitskreis Steuerschätzung bezieht sich auf das gesamte Bundesgebiet. Es bleibt jedoch Aufgabe jeder Gebietskörperschaft, anhand der landesweiten beziehungsweise bundesweiten Durchschnittswerte und entsprechend den örtlichen Gegebenheiten die für ihre Planung zutreffenden Einzelwerte zur Aufstellung ihres Haushaltsplans beziehungsweise ihrer Finanzplanung selbst zu ermitteln.

Insgesamt sind die Gewerbesteuererträge in den Haushaltsplänen 1990 - 1993 und in der mittelfristigen Planung der Finanzpläne 1990 - 1992 zu hoch angesetzt worden. Verbesserungen gab es lediglich in den Nachträgen. Zwischen den Planwerten im Haushaltsplan und dem Ergebnis der Jahresrechnung gab es im Betrachtungszeitraum negative Abweichungen bis 37 Millionen DM, in der mittelfristigen Planung von bis zu 63 Millionen DM

Die Abweichungen der Ist-Werte von den Planungen werden in der folgenden Graphik deutlich:

Ansicht 52: Entwicklung der Gewerbesteuererträge nach den Finanzplanungen



Überschätzung
der Gewerbe-
steuereinnahme

Festzustellen ist, daß die Stadt Kassel in den Finanzplanungen 1990, 1991 und 1992 eine Entwicklung prognostizierte, die weder der vergangenen Entwicklung von 1986 bis 1990 noch der Entwicklung von 1990 bis 1994 entsprach. Während die Finanzplanungen stets von erheblichen Steigerungsraten ausgingen, war die reale Entwicklung in den Jahren 1991 und 1993 sinkend.

Die Untersuchung zeigte, daß vor allem folgendes Planverhalten zur Überschätzung der Gewerbesteuererträge führte:

- Die Planwerte der Haushalts- und der mittelfristigen Planung lagen überwiegend in Höhe oder sogar über den absoluten Werten der Projektion des Arbeitskreises Steuerschätzung, obwohl
 - die Gewerbesteuererträge in Kassel schon seit 1987 erheblich unter dem bundesdurchschnittlichen Trend lagen und obwohl
 - es für die laufende Periode (1990, 1991) Mindereinnahmen gab, die der Prognose des Arbeitskreises Steuerschätzung nicht entsprachen und den unterbundesdurchschnittlichen Trend weiter bestätigten. Demgegenüber wurde in der Planung davon ausgegangen, daß sie spätestens im folgenden Haushaltsjahr voll kompensiert würden.

1994 gab es bei der Gewerbesteuer Mehreinnahmen gegenüber dem Haushaltsplan von 33 Millionen DM. Ursachen hierfür waren nach Aussage der Kämmerei vor allem Neuansiedlungen von Unternehmen und einmalige Nachzahlungen von fast 24 Millionen DM, die auf die Jahre bis 1993 zurückzuführen sind. Vor allem aber lag der Planansatz erstmals seit drei Jahren wieder unter der Projektion des Arbeitskreises Steuerschätzung.

3.9.2 Personalausgaben

Die Entwicklung der Personalausgaben insgesamt hängt im wesentlichen von folgenden Faktoren ab:

- Entwicklung der Tariferhöhungen,
- Entwicklung der besetzten Stellen,
- Entwicklung der Versorgungsbezüge und Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung.

Während die Tariferhöhungen nicht von der Kommune beeinflusst werden können, sind Stellenplan und dessen Besetzungsgrad die wesentlichen Steuerungsinstrumente. Einzukalkulieren sind Steigerungsraten bei den Versorgungsbezügen und den Beiträgen zur gesetzlichen Sozialversicherung.

Die Analyse der Stellenpläne und der entsprechenden Haushaltsdaten führt zu folgendem Ergebnis:

- Von 1990 bis 1992 stiegen die Personalausgaben um insgesamt fast 16 Prozent von 222 Millionen DM auf rund 257 Millionen DM an. Ursache hierfür waren im wesentlichen
 - überdurchschnittlich hohe Lohn-, Vergütungs- und Besoldungserhöhungen von 6 Prozent in 1991 und 5,4 Prozent in 1992, wogegen es 1990 nur eine Tariferhöhung von 1,7 Prozent gab,
 - Steigerungsraten bei den Versorgungsbezügen von 7,4 Prozent in 1991 und fast 4 Prozent in 1992, die sich zu rund einem Siebtel (14 Prozent) auf die Personalausgaben insgesamt auswirkten.

Unwesentlich wirkte sich der Anstieg der besetzten Stellen (jeweils zum 30.6 nach Haushaltsplan) von 3.280 in 1990 um nur 0,8 Prozent (+ 25) auf 3.305 in zwei Jahren aus. Auffällig ist jedoch, daß der Stellenplan im Gegensatz zu den besetzten Stellen im gleichen Zeitraum um insgesamt 5,3 Prozent (+ 175 Stellen) aufgestockt wurde. Weil sich die Anzahl der besetzten Stellen nicht wesentlich erhöhte, sank der Stellenbesetzungsgrad dadurch von 99 Prozent auf rund 95 Prozent.

- Für das Jahr 1993 ergaben sich wesentliche Änderungen im Stellenplan des städtischen Haushalts: Insgesamt verkürzte sich 1993 der Stellenplan um 389 Stellen, 436 Stellen entfielen durch die Auslagerung des Reinigungsamts, 66 Stellen wurden tatsächlich eingespart und 113 Stellen wurden neu eingerichtet. Die Personalausgaben sanken im gleichen Zeitraum von 257 auf 247 Millionen DM.
- 1994 gab es insgesamt einen Rückgang um rund 5 Millionen DM (2 Prozent) auf 242 Millionen DM. Ursache hierfür war der Abbau von 67 besetzten Stellen (- 2,3 Prozent), dem nur eine verhältnismäßig geringe Tariferhöhung von 2 Prozent gegenüber stand.

- Die Personalausgaben betragen 1990 rund 28 Prozent der Ausgaben im Verwaltungshaushalt. Dieser Anteil stieg bis 1991 auf 29 Prozent an.

Weil sich Veränderungen bei den Personalausgaben und Stellen der Gebührenhaushalte nicht be- oder entlastend auf den städtischen Haushalt auswirken, ist es notwendig, die Gebührenhaushalte und den sogenannten belastenden Bereich getrennt zu betrachten. Zu den Gebührenhaushalten (kostenrechnenden Einrichtungen) werden hier (nach einer Sonderauswertung der Kämmerei) die Unterabschnitte Altenheim Lindenheim, Heinrich-Constantin-Heim, Straßenreinigung, Parkeinrichtungen, Abwasserbeseitigung und Abfallentsorgung gezählt.

Aus den Analyseergebnissen lassen sich folgende wesentliche Aussagen ableiten:

- Von 1990 bis 1992 stiegen die Personalausgaben bei den Gebührenhaushalten prozentual stärker als im belastenden Bereich. Die Ursache hierfür ist eine Zunahme um insgesamt 3,3 Prozent bei den besetzten Stellen. Demgegenüber gab es im belastenden Bereich eine Steigerung von nur 0,1 Prozent bei den Personalausgaben in diesen zwei Jahren.
- 1993 gab es insgesamt einen Rückgang bei den Personalausgaben von rund 10 Millionen DM. Ursache hierfür waren
 - eine Reduzierung der Personalausgaben bei den Gebührenhaushalten um 51 Prozent (rund 24,5 Millionen DM), die im wesentlichen auf die Auslagerung des Reinigungsamts zurückzuführen ist,
 - eine Zunahme bei den Personalausgaben im belastenden Bereich um 14 Millionen DM (+ 6,6 Prozent). Die Reduzierung der besetzten Stellen um 0,8 Prozent wirkte sich auf Grund gegenläufiger Effekte in 1993 noch nicht einsparend aus.
- 1994 wurden die besetzten Stellen im belastenden Bereich im Rahmen der Konsolidierung um weitere 2,2 Prozent auf 2.533 Stellen reduziert. Die Stellenreduzierung des Vorjahres wirkte sich zum Teil auch in 1994 aus, so daß die Personalausgaben trotz Tarifierhöhung ebenfalls um fast 2 Prozent gesenkt werden konnten.

Festzustellen ist, daß Kassel bereits vor der Konsolidierung Einsparungen bei den Personalausgaben plante. Diese Einsparungen wurden im wesentlichen über eine zeitlich begrenzte Besetzungssperre erzielt, die nur eine kurzfristige und keine strukturelle Entlastung des Haushalts erwirkten. Diese Tatsache weist darauf hin, daß Kassel seinerzeit nur von einer kurzfristig angespannten Haushaltsslage ausging. Das Konsolidierungsprogramm, das erstmalig von einer strukturellen Entlastung des Personalhaushalts durch den Abbau von 500 besetzten Stellen ausging, wurde erst 1994 beschlossen.

Abbau von 500
Stellen

3.9.3 Planung der Sozialausgaben

Der Einzelplan 4 hat für die Haushaltswirtschaft eine große Bedeutung, weil

- der Anteil in Höhe von rund 214 Millionen DM am Zuschußbedarf des Gesamthaushalts (Einzelpläne 1 - 8 mit rund 425 Millionen DM) im Jahr 1994 rund 50 Prozent beträgt,
- eine hohe Steigerung des Zuschußbedarfs im Einzelplan 4 zwischen 1990 und 1994 um rund 100 Millionen DM absolut, entsprechend rund 88 Prozent zu verzeichnen ist.

Als Hauptbelastungsfaktoren sind drei Bereiche von Bedeutung:

- Leistungen der Sozialhilfe mit einem Zuschußbedarf in Höhe von rund 124,91 Millionen DM, entsprechend rund 58 Prozent des gesamten Zuschußbedarfs,
- Leistungen der Hilfe zur Erziehung mit einem Zuschußbedarf in Höhe von rund 22,57 Millionen DM, entsprechend rund 11 Prozent,
- Zuschüsse für Kindertagesstätten mit einem Zuschußbedarf in Höhe von rund 7,32 Millionen DM, entsprechend rund 3 Prozent.

In der Stadt Kassel gibt es mittlerweile sowohl im Sozialamt als auch im Jugendamt Verfahren zur Analyse der Ausgabenentwicklung, die eine zeitnahe Bestimmung der aktuellen Tendenzen ermöglichen. Für die wesentlichsten Ausgabepositionen kann eine monatliche Analyse erfolgen, auf deren Grundlage einerseits Hochrechnungen für die Ist-Einschätzung des laufenden Haushaltsjahres möglich sind und die andererseits als Datenbasis für die Aufstellung der Haushaltspläne verwendet werden kann. Die Möglichkeiten der Fachämter der Stadt Kassel, den Basiswert für den nächsten Planungszeitraum zu bestimmen, sind demnach ausreichend. Wenn es dennoch insbesondere in den Jahren 1992 bis 1994 zu Abweichungen zwischen Haushaltsplan und Rechnungsergebnis in relevanter Höhe kommt, ist dies im wesentlichen folgenden Ursachen zuzuschreiben:

- Veränderungen in den gesetzlichen Rahmenbedingungen

In den vergangenen Jahren gab es eine Reihe von Neuregelungen im Gesamtkomplex der Sozialen Sicherung, die im wesentlichen zu finanziellen Belastungen in den Kommunen führten. Zu nennen sind hier beispielsweise :

- gesetzliche Neuregelungen zur Reduzierung der Arbeitslosenhilfe, die tendenziell zu höheren Sozialhilfeleistungen führen (Belastung),
- Einführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes, das zu einer Ausweitung der Leistungen in der Jugendhilfe geführt hat (Belastung),

- Einführung der Pflegeversicherung, die zu einer Entlastung der Kommunen bei den Sozialhilfeausgaben beitragen soll (Entlastung),
 - Ausweitung der kommunalen Zuständigkeit für einzelne Leistungen im Sozialbereich, z.B. die Übernahme der Hilfe zur Pflege für über fünfundsechzigjährige oder des größten Teils der Heimerziehungsfälle in der Jugendhilfe vom Landeswohlfahrtsverband (Belastung),
 - Einführung des Rechtsanspruchs auf die Kindertagesbetreuung (Belastung),
 - Neuregelungen zur Betreuung von Asylbewerbern und de-facto-Flüchtlingen (Entlastung),
 - Neuregelungen zur Finanzierung von Leistungen für unbegleitete Jugendliche (Belastung).
- Unzureichende Berücksichtigung der Entwicklung bei den Fallzahlen bei der Aufstellung der Haushaltspläne.

Planungsfehler bei den Sozialhilfeausgaben

Die mit den Analyse- und Planungsinstrumentarien prognostizierten Fallzahlsteigerungen wurden nicht in voller Höhe in den Haushalt aufgenommen. Anfang der neunziger Jahre waren die Fallzahlen der Sozialhilfe leicht rückläufig. Diese Tendenz beziehungsweise nur leichte Steigerungsraten zur Berücksichtigung höherer Regelsätze wurde in den Haushaltsplanungen noch fortgeschrieben, als sich bereits wieder Fallzahlsteigerungen ankündigten. Für das Jahr 1992 wurde nur eine geringe Ausgabesteigerung angesetzt, in Folge steigender Fallzahlen wurde der Haushaltsansatz überschritten.

Für die Jahre 1993 und 1994 wurde dann im Haushaltsplan eine Steigerung der Ausgaben von 0,75 Prozent pro Monat veranschlagt, obwohl das Sozialamt eine höhere Steigerung von 1,5 Prozent eingeschätzt hatte. Im Ergebnis verblieben Fehlbeträge von

- rund 18,5 Millionen DM in 1993,
- rund 13 Millionen DM in 1994.

- Kommunalisierung der Hilfe zur Pflege

Neben den intern verursachten Planungsabweichungen ergaben sich im Bereich der Sozialhilfe weitere Mehrbelastungen aus der konkret nicht vorhersehbaren Auswirkung der Übernahme der Hilfe zur Pflege von Personen über 65 Jahre vom Landeswohlfahrtsverband. Dies verursachte in 1993 Mehrausgaben von rund 14 Millionen DM.

Planungsrisiken durch gesetzliche Neuregelungen

Die Differenz zwischen Plan und Rechnungsergebnis als Ergebnis der Übernahme der Hilfe zur Pflege ist darüber hinaus ein gutes Beispiel dafür, daß die Auswirkungen aus gesetzlichen beziehungsweise vergleichbaren Neuregelungen für die Städte Planungsrisiken beinhalten. Die Übertragung der Aufgabe der Hilfe zur Pflege für über Fünf- undsechzigjährige vom Landeswohlfahrtsverband sollte für die Kom-

munen kostenneutral umgesetzt werden. Von den konkreten Auswirkungen her betrachtet trat dies nicht ein, vielmehr verblieben für Kassel Mehrbelastungen in Höhe der vorstehend genannten rund 14 Millionen DM. Dies hat seine wesentliche Ursache darin, daß die anvisierte Reduzierung der Landeswohlfahrtsverbandsumlage - als ein Element zur Herbeiführung der Kostenneutralität beim Übernahmeprozess - geringer ausfiel, als dies für eine volle Kostendeckung erforderlich gewesen wäre. Dies wurde damit begründet, daß beim Landeswohlfahrtsverband zeitgleich mit der Abgabe der einen Aufgabe an die Kommunen bei den verbleibenden Aufgaben eine drastische Kostensteigerung verkräftet werden mußte und zudem aufgelaufene Altschulden abzubauen waren. Da diese Faktoren den Kommunen jedoch nicht rechtzeitig bei der Aufstellung des Haushaltsplans 1993 bekannt waren, konnte dies auch keine Berücksichtigung finden.

- Unzureichende Berücksichtigung der Zuschüsse für Kindertagesstätten in Folge des Ausbaus der Betreuung durch Freie Träger

Das Kasseler Programm zur Tagesbetreuung von Kindern wurde in seinen finanziellen Auswirkungen nicht ausreichend genau in der Haushaltsplanung berücksichtigt. Um schneller zusätzliche Plätze schaffen zu können, wurden insbesondere ab 1991 freie Träger stärker in das Programm einbezogen. Die Zuschüsse an diese Träger mußten demzufolge planmäßig - und in alleiniger Zuständigkeit der Stadt Kassel - ausgebaut werden. Es ist daher unverständlich, daß die notwendigen Mittel nicht in ausreichender Höhe in den Haushaltsplänen veranschlagt wurden.

Zusätzlich zur Frage der Prognosequalität ist zu prüfen, welche Möglichkeiten die Stadt Kassel hat, die Leistungsgewährung und damit die Haushaltsbelastung in ihrer Entwicklung zu beeinflussen.

Sozialleistungen sind zum überwiegenden Teil dem Prinzip und der Höhe nach Pflichtaufgaben. Dadurch hat sich - nach Erfahrungen aus vergleichbaren Untersuchungen in diesem Bereich - ein Verfahren verfestigt, wonach lediglich versucht wird, die Ausgaben beziehungsweise Einnahmen weitgehend exakt zu planen. Aktive Maßnahmen zur Begrenzung der Ausgaben auf die einmal geplante Höhe beziehungsweise zur Erzielung von Einnahmen in geplantem Umfang werden nicht vorgesehen oder beschlossen.

Diese generelle Aussage ist auch für die Stadt Kassel zutreffend. So ergibt z.B. eine Zehnjahresanalyse der Ausgaben der Sozialhilfe (Unterabschnitt 4100) eine etwa einprozentige Steigerungsrate der Ausgaben pro Monat. In den letzten Jahren waren die Ausgabesteigerungen höher und lagen nach Einschätzung des Sozialamts bei rund 1,5 Prozent. Ausgehend von dieser konkreten Entwicklung wurden Haushaltsplanmeldungen mit eben dieser Steigerungsrate eingebracht. In den Haushaltsplan wurden jedoch monatliche Steigerungsraten von nur 0,75 Prozent eingestellt. Vor diesem Hintergrund hätte es z.B. einer spezifischen

Finanzielle Auswirkungen unzureichend berücksichtigt

Keine ausreichende Kompensierung der Ausgabesteigerung

Konkretisierung bedurft, wie die Steigerung der Ausgaben auf 0,75 Prozent zu beschränken ist. Möglichkeiten sind vorhanden, sie bedürfen jedoch erfahrungsgemäß der Unterstützung durch die politischen Gremien der Stadt, wie beispielsweise Maßnahmen zur Einschränkung des Sozialhilfemißbrauchs. Die mit den Haushalten und dem Konsolidierungsprogramm beschlossenen Maßnahmen zur Begrenzung des Ausgabenanstiegs im Leistungsbereich Sozialhilfe reichten jedoch zum Kompensieren der über der Planung liegenden Ausgabensteigerung nicht aus.

Absenkung von Standards notwendig

Die genannten wesentlichen drei Leistungsbereiche sind insbesondere dadurch gekennzeichnet, daß sie den Hauptteil des Zuschußbedarfs des Einzelplans 4 erfordern und eine Beeinflussung der Entwicklung durch die Stadt ein konsequentes aktives Handeln erfordert. So bedarf es beispielsweise erheblicher Anstrengungen, die Fallzahl in der Erziehungshilfe so zu beeinflussen, daß entsprechend dem KJHG ein möglichst geringer Anteil an Heimunterbringung erforderlich ist. Ähnlich trifft dies auf die Tagesbetreuung von Kindern zu. Zur Reduzierung der Aufwendungen müßten durch entsprechende politische Beschlüsse Standards abgesenkt werden.

Mit derartigen Maßnahmen kann der Entwicklung der Haushaltsbelastung durch die Soziale Sicherung zumindest stärker begegnet werden. Stiegen die Zuschüsse von 1990 - 1994 von rund 114 Millionen DM auf 218 Millionen DM und somit um 104 Millionen DM, ergeben sich aus den Konsolidierungsvorschlägen der Stadt und den Vorschlägen in diesem Gutachten insgesamt Zuschußreduzierungen von 26 Millionen DM.

3.10 Bewertung der Konsolidierungsbemühungen

3.10.1 Verlauf und Stand der Konsolidierung in Kassel

Trotz Konsolidierung keine Verbesserung der Haushaltslage

Die bisherigen Ergebnisse zeigen, daß die Stadt Kassel vom Ziel, einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen, weit entfernt ist. Das belegen insbesondere folgende Punkte:

- Das Jahresdefizit beläuft sich zum Ende des Jahres 1994 nominell auf 72 Millionen DM, normiert um Vermögensveräußerung und Rücklagenauflösung auf 90 Millionen DM. Damit wird das jeweilige Jahresdefizit des Vorjahres wieder erreicht, bereinigt sogar überschritten. Eine Verbesserung der Haushaltslage ist nicht eingetreten und auch nicht in Sicht.
- Das Gesamtdefizit im Jahr 1994 unter Einbeziehung des Fehlbetrags der Vorjahre beträgt 257 Millionen DM. Das Gesamtdefizit umfaßt damit ca. ein Viertel des Verwaltungshaushalts.
- Neben den unmittelbaren Belastungen des Haushalts bestehen weitere Haushaltsrisiken:
 - Belastungen bestehen für die Stadt Kassel aus den Defiziten der Beteiligungen und Eigenbetriebe. Diese Belastungen konnten bislang durch Konsolidierungsmaßnahmen nur zum Teil kompensiert

werden. Ob geplante Verkäufe diese Probleme lösen, kann nicht abschließend beurteilt werden.

- Die Ausgaben für Bauunterhaltung (Hochbau) der Stadt Kassel liegen in den letzten Jahren auf vergleichsweise niedrigem Niveau. Sie lagen 1990 bei 0,55 Prozent des Neubauwerts, 1995 bei 0,71 Prozent. Da von einem Richtsatz für substanzerhaltende Maßnahmen in Höhe von 1 - 1,2 Prozent auszugehen ist, besteht bei Fortführung des jetzigen Niveaus der Bauunterhaltung die Gefahr eines Substanzverzehr, der die Stadt zu kostenintensiveren Grunderneuerungen zwingen wird, die zu zusätzlichen Belastungen des Haushalts führen werden.

Risiko mangelnde Bauunterhaltung

Die Ursache für die zunehmende Haushaltsbelastung ist in einer sich öffnenden Schere zwischen der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung zu suchen.

- Auf der Einnahmeseite haben dazu folgende Faktoren beigetragen:
 - Die Steuereinnahmen befinden sich in Kassel schon seit langem auf niedrigem Niveau (40 Prozent Anteil an den Einnahmen) und sind im Untersuchungszeitraum weiter gesunken (34,5 Prozent). Neben generellen konjunkturellen Einflüssen wirken hier dauerhaft die Folgen der Gebietsreform. Die Stadt Kassel erhielt keinen Zuwachs durch Eingemeindungen aus dem Umland. Dadurch sind die Gewerbesteuererträge und der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer im Vergleich zu anderen Großstädten der Größenordnung Kassels gering.
 - Die Schlüsselzuweisungen stiegen in Kassel im Betrachtungszeitraum von 86 Millionen um 50 Prozent DM auf 129 Millionen DM. Der Anteil an den Einnahmen im Verwaltungshaushalt stieg von 11,5 Prozent auf 13,5 Prozent.

Folgen der Gebietsreform

Die Summe aller Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock von 1970 bis 1990 beträgt fast 50 Millionen DM, ca. 60 Prozent aller aufgelaufenen Fehlbeträge von 1970 bis 1990 in Höhe von ca. 80 Millionen DM wurden durch Sonderzuweisungen des Landes abgetragen. Nur 30 Millionen DM wurden durch eigene Bemühungen abgebaut.

Diese Veränderung der Einnahmenstruktur macht deutlich, daß die Stadt Kassel mehr und mehr auf Zuweisungen des Landes angewiesen ist. Es ist jedoch in Zukunft nicht mehr zu erwarten, daß die Stadt Kassel weiterhin Zuweisungen des Landes in den Größenordnungen der vergangenen Jahre erhalten wird.

- Auf der Ausgabeseite sind folgende Faktoren zu nennen:
 - Die Leistungen der Sozialhilfe betragen 1990 ca. 140 Millionen DM (18 Prozent der Ausgaben des Verwaltungshaushalts) und stiegen auf ca. 260 Millionen DM im Jahre 1994 an (+ 85,5 Prozent). Dabei wuchs ihr Anteil an den Ausgaben des Verwaltungshaushalts

auf 21,5 Prozent. Die Steigerung von 1992 auf 1993 von alleine 64 Prozent ist insbesondere auf die Kommunalisierung der Altenpflege zurückzuführen. Die Sozial- und Jugendhilfeleistungen machen über 50 Prozent des gesamten Zuschußbedarfs des Haushalts aus.

- Die Personalausgaben betragen 1990 ca. 222 Millionen DM (28 Prozent der Ausgaben des Verwaltungshaushalts) und stiegen bis 1992 um 16 Prozent auf 257 Millionen DM. Im Jahre 1993 fielen sie auf 246 Millionen DM und in 1994 auf 241 Millionen DM. Der Anteil liegt damit 1994 bei 20 Prozent. Dieser Rückgang ist im wesentlichen auf die Auslagerung des Reinigungsamts und nur zu einem geringen Prozentsatz auf die Konsolidierungsbemühungen der Stadt zurückzuführen.
- Die Zahlungen für den belastenden Schuldendienst (Zinsen und Tilgung) sind von 1990 bis 1994 um 22 Prozent auf 109,4 Millionen DM, die Zinszahlungen für Kassenkredite von 46,7 Millionen DM um 38 Prozent auf 65,3 Millionen DM gestiegen. Der Schuldendienst beträgt mehr als 10 Prozent des Gesamthaushalts.
- Die Stadt Kassel erbringt als Großstadt mit solitärer Lage besondere Leistungen für das Umland (Kultur, Schulen).

Dieses Auseinanderklaffen von Einnahmen und Ausgaben hätte frühzeitig zu Reaktionen der Stadt Kassel führen müssen, die jedoch planerisch und politisch nicht geleistet worden sind:

- Die Stadt Kassel hat bis 1993 in der Finanzplanung die Steuereinnahmen überschätzt und die Sozialhilfeausgaben unterschätzt.
- Trotz einer seit 1993 zunehmend vorsichtiger werdenden Einschätzung der Haushaltslage wurden keine hinreichenden Maßnahmen ergriffen, um die steigenden Defizite abzubauen. Die langjährigen und zahlreichen Konsolidierungsbemühungen der Stadt Kassel haben zu keiner strukturellen Entlastung des Haushalts geführt.
- Die Kommunalaufsicht hat sich bislang recht zurückhaltend bei der Kontrolle und Durchsetzung von Auflagen verhalten, die sie mit der Genehmigung der Haushalte und der Zuteilung von Landesausgleichsstockmitteln ausgesprochen hat. Im Jahre 1993 hat sie als Auflage für die Genehmigung von Mitteln aus dem Landesausgleichsstock die Erstellung und jährliche Fortschreibung des hier untersuchten Konsolidierungskonzepts verfügt. Erstmals im Jahre 1995 hat sie den Haushalt im ersten Entwurf nicht genehmigt und mit der Einsetzung eines Staatskommissars gedroht. Die geänderte Haushaltsatzung ist am 31. Oktober 1995 genehmigt worden.

Schmerzhafte
Belastungen
notwendig

Ob die Stadt Kassel die beschriebenen Haushaltsprobleme in den Griff bekommen wird, ist zur Zeit nicht sicher zu beantworten. Es werden auf jeden Fall ganz erhebliche Maßnahmen von neuer Qualität mit entsprechenden Anpassungsproblemen erforderlich sein, die zu schmerzhaften Belastungen für Bürger und Mitarbeiter führen.

Ausschlaggebend für die Beantwortung der Frage, ob die Stadt Kassel das Potential hat, sich aus eigener Kraft zu konsolidieren, sind der Umfang des Konsolidierungsbedarfs und der Umfang des bestehenden Konsolidierungspotentials.

Im Konsolidierungskonzept der Stadt Kassel wurde als Konsolidierungsbedarf der für das Jahr 1987 zu erwartende Fehlbetrag in Höhe von 80 Millionen DM zugrunde gelegt und als Konsolidierungsziel die Senkung der jährlichen Unterdeckung um 20 Millionen DM von 1994 bis 1997 definiert, so daß ab 1997 ein ausgeglichener Haushalt ausgewiesen werden kann. Die aufgelaufenen Defizite, die bis 1997 noch steigen werden, sollen durch Erlöse aus Vermögensveräußerung getilgt werden.

Die tatsächliche beziehungsweise zu erwartende Haushaltslage sieht demgegenüber wie folgt aus:

- Der Jahresfehlbetrag für das Jahr 1994 (Rechnungsergebnis) betrug 72 Millionen DM. Werden die Bereinigungen gemäß Ziffer 3.3.3 des Berichts vorgenommen und die Erlöse aus Vermögensveräußerung hinzugerechnet, ergibt sich ein Konsolidierungsbedarf für 1994 in Höhe von 90 Millionen DM. Dieser Betrag kann als das untere Niveau des strukturellen Defizits der Stadt Kassel bezeichnet werden.
- Trotz erfolgter Konsolidierungsmaßnahmen in den Jahren 1993 und 1994 konnten keine strukturellen Haushaltsverbesserungen erzielt werden. Die Verbesserung des Jahresergebnisses ist auf eine Verbesserung der Einnahmeseite zurückzuführen, die nicht durch aktiven Maßnahmen der Stadt erreicht wurde, sondern primär in externen Faktoren ihre Ursache hat.

Die Bilanz des Konsolidierungsprogramms sieht wie folgt aus:

- Das Konsolidierungsziel der Ämterliste in Höhe von 54 Millionen DM wurde nicht erreicht, sondern um ca. 20 Millionen DM unterschritten. Der geringe kassenwirksame Zielerreichungsgrad ist zum einen auf die schleppende Realisierung, zum anderen auf das Fehlen von Konsolidierungsvorschlägen zurückzuführen.
- Aus der Magistratsliste wurden bisher ca. 5 Millionen DM konkret benannt.
- Insgesamt wird danach das Konsolidierungsziel von 80 Millionen DM in einer Größenordnung von ca. 40 Millionen DM unterschritten. Das Konsolidierungsprogramm kann -gemessen an seinem Ziel- als gescheitert betrachtet werden.
- Zusammengefaßt ist festzustellen, daß die Konsolidierungsbemühungen der Stadt Kassel bisher keinen Abbau der Haushaltsdefizite bewirkt haben, sondern gerade ausreichend sind, dieses auf konstantem Niveau zu halten, also eine Vergrößerung der jahresbezogenen Defizite zu verhindern.

Konsolidierungsprogramm gescheitert

Wird das bereinigte Jahresdefizit von 1994 in Höhe von 90 Millionen DM als Konsolidierungsziel angesetzt, beinhaltet dieser Wert die folgenden unsicheren Annahmen:

- Die Gewerbesteuererträge dürften sich in Zukunft nicht auf dem hohen Niveau von 1993 und 1994 (ca. 140 Millionen DM) halten, sondern eher sinken.
- Das gegenwärtig äußerst günstige Zinsniveau, insbesondere für kurzfristige Kredite, wird sehr wahrscheinlich wieder steigen.
- Bei den Zuschußbedarfen für die Sozialleistungen ist ein weiterer Anstieg absehbar, ggf. treten geringe Entlastungen durch die Pflegeversicherung ein.
- Die Schlüssel- und sonstigen Zuweisungen des Landes werden nach dem gegenwärtigen Planungsstand des kommunalen Finanzausgleichs 1996 nicht in der Größenordnung von 1995 bestehen bleiben.

Berücksichtigt man die genannten Faktoren, ist nach Schätzungen auch ein Konsolidierungsbedarf von bis zu 140 Millionen DM nicht unwahrscheinlich. Der Jahresfehlbetrag von 1994 in Höhe von 90 Millionen DM ist die untere Grenze des Konsolidierungsbedarfs. Das Konsolidierungskonzept der Stadt Kassel umfaßt derzeit ca. 50 Millionen DM an Konsolidierungspotential. Somit verbleibt ein unterer Konsolidierungsbedarf von 40 Millionen DM.

3.10.2 Effekte des Konsolidierungsprogramms und zusätzliches Konsolidierungspotential

3.10.2.1 Überblick

Der mit den bisherigen Konsolidierungsmaßnahmen erreichte Effekt hat nicht zum Ausgleich des Haushalts der Stadt Kassel geführt und wird - auch unter Berücksichtigung der noch vorhandenen Vorschläge der Stadt - auch nicht dazu führen. Deshalb wurde

- neben den vorliegenden Konsolidierungsvorschlägen
- zusätzliches Konsolidierungspotential ermittelt und analysiert.

Über beide Konsolidierungsansätze wird in den folgenden Abschnitten zusammenfassend berichtet.

Zu der Ermittlung zusätzlichen Konsolidierungspotentials ist folgendes voranzustellen:

- Es ist nicht das Ergebnis von eigenen Organisationsuntersuchungen, sondern basiert vorwiegend auf Kennziffern und interkommunalen Vergleichen.
- Die vorgeschlagenen Maßnahmen erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit und sind nicht abschließend. Sie sind vielmehr als Anregung für die Stadt zu verstehen, wo noch weitere Konsolidierungspotentiale liegen könnten.

- Eigenbetriebe und Beteiligungen konnten nicht detailliert untersucht werden. Soweit möglich wurde in diesen Organisationseinheiten aber ein ggf. vorliegendes Sanierungskonzept im Hinblick auf seine Tragfähigkeit geprüft.
- Bei Organisationseinheiten, die bereits einer Organisationsuntersuchung unterzogen wurden oder in denen gegenwärtig eine entsprechende Untersuchung erfolgt, wurden die Ergebnisse nach Prüfung übernommen. Soweit aus der Untersuchung weitere Konsolidierungspotentiale erkennbar waren, wurden entsprechende Hinweise gegeben.
- Der Ausgabenbereich der Zuschüsse (Gruppierung 7) konnte nicht untersucht werden, da hierfür eine detaillierte Wirkungsanalyse bei freien Trägern, Bildungsinstitutionen, Beratungsstellen etc. erforderlich gewesen wäre.

Die Prüfung weiterer Konsolidierungspotentiale wurde nach folgenden Maßstäben durchgeführt:

- Oberstes Ziel war, Maßnahmen zur Effizienzsteigerung aufzuzeigen, da diese nicht zu Leistungseinschränkungen für die Bürger der Stadt führen.
- In Bereichen mit hohen Anteilen an Pflichtaufgaben wurden nach Erfahrungen aus anderen Untersuchungen Vorschläge zur Konsolidierung gemacht, die nicht grundsätzlich die Aufgabenwahrnehmung in Frage stellen, sondern den Vollzug der Aufgaben betreffen.
- Leistungsreduzierungen wurden überwiegend dann vorgeschlagen, wenn Leistungsbereiche der Stadt über dem Durchschnitt vergleichbarer Städte lagen. In diesen Fällen wurden Leistungsanpassungen empfohlen, die der Bedeutung und dem Leistungsanspruch der Stadt gerecht werden. Leistungsanpassungen mit dem Charakter eines „Kahlschlags“ sind also nicht in den Konsolidierungspotentialen enthalten.

Inhaltlich lassen sich die zusätzlichen Konsolidierungspotentiale wie folgt charakterisieren:

- Auch beim zusätzlichen Konsolidierungspotential liegt weiterhin ein Schwerpunkt auf verwaltungsinternen Rationalisierungsmaßnahmen (vorwiegend Stelleneinsparungen). Dies stellt eine große Anforderung an die Stadtverwaltung Kassel und an ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dar.
- Stärker als bei den bisherigen Konsolidierungsvorschlägen rücken jedoch aufgabenkritische Maßnahmen und damit Leistungsabbau in den Vordergrund. Insbesondere in öffentlichkeitswirksamen Bereichen (z.B. Kindertagesstätten, Bürgerhäuser, Bezirksstellen, Stadtteilbibliotheken etc.) werden Ansätze zur Konsolidierung gesehen. Dies wird sichtbare Belastungen mit sich bringen, deren Umsetzung

Leistungsabbau
nicht in den
Vordergrund
rücken

auch im politischen Raum und bei der Bürgerschaft der Stadt Kassel ein Umdenken erfordert.

3.10.2.2 Struktur der Konsolidierungsmaßnahmen

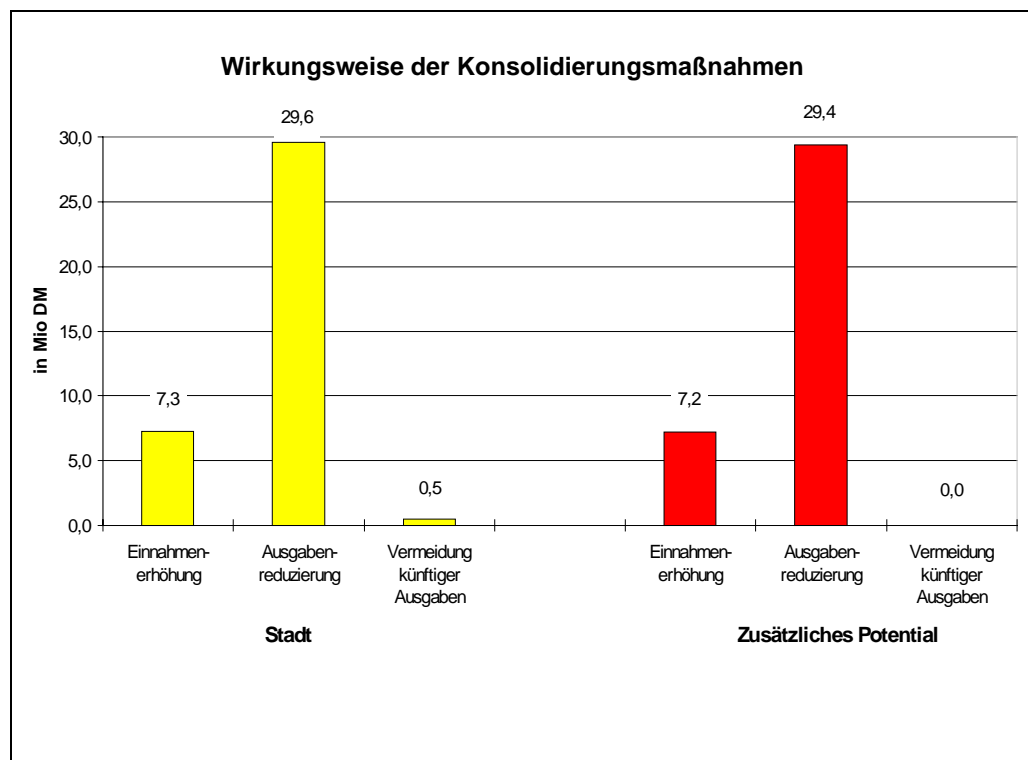
Im folgenden wird die Struktur

- der bereits geplanten und realisierten Konsolidierungsvorschläge der Stadt sowie
- des zusätzlichen Konsolidierungspotentials aus der Konsolidierungsprüfung

beschrieben. (Um eine größere Datenbasis für die Strukturauswertung zu haben, wurden bei den Vorschlägen der Stadt die Maßnahmen aus der Negativliste und aus der Liste der offenen Punkte einbezogen. Dadurch ergibt sich ein um ca. 3 Millionen DM höherer Wert als der Konsolidierungsbeitrag aus der Ämterliste von ca. 34 Millionen DM.)

Die erste Abbildung zeigt die Verteilung nach der Wirkungsweise der Konsolidierungsmaßnahmen.

Ansicht 53: Wirkungsweise der Konsolidierungsmaßnahmen



Mit 29,6 Millionen DM dominieren bei den Vorschlägen der Stadt die Ausgabenreduzierungen, während die Einnahmeerhöhungen nur 7,3 Millionen DM umfassen. Die Vermeidung zukünftiger Ausgaben spielt nur eine untergeordnete Rolle und wirkt auch nicht unmittelbar haushaltskonsolidierend.

Im Zeitverlauf zeigt sich, daß die Bedeutung von Einnahmeerhöhung ab-, die von Ausgabenreduzierungen zugenommen hat. Bei den ein-

nahmebezogenen Maßnahmen sind nur Gebühren und Entgelte sowie kleine Bagatellsteuern in die Liste einbezogen, große Bagatellsteuern nicht (beispielsweise die Getränkesteuer und die fiskalisch bedeutenden Gemeindesteuern).

Der Rückgang der Einnahmeerhöhung kann auf zwei Gründen beruhen:

- Erhöhungen von Gebühren und Entgelten wirken, wenn sie beschlossen sind, relativ schnell, während die Reduzierung von Ausgaben (z.B. bei Stelleneinsparungen) häufig kurzfristig nicht umsetzbar sind.
- Die Erhöhung von Steuern, Gebühren und Entgelten ist an die tatsächliche oder politische Grenze gestoßen. Seitens der Stadt wird hier zukünftig nur wenig Konsolidierungspotential gesehen.

Neben dem Ordnungsamt (Gebühren und Entgelte) weisen folgende Ämter größere Beträge auf der Einnahmeseite auf:

- Jugendamt: Kindertagesstätten-Beiträge,
- Schulverwaltungsamt: Elternbeiträge für Beköstigung in Ganztagschulen,
- Kulturamt: Volkshochschulgebühren.

Beim zusätzlichen Konsolidierungspotential dominieren wie bei den Vorschlägen der Stadt mit 29,4 Millionen DM die Ausgabenreduzierungen. Vorschläge zur Vermeidung zukünftiger Aufgaben wurden nicht gemacht.

Nicht behandelt sind auch hier Einnahmen durch Steuererhöhungen und Verkaufserlöse.

Einnahmeerhöhungen sind, insbesondere nach der Umsetzung des aufgezeigten zusätzlichen Konsolidierungspotentials, weitgehend ausgereizt und könnten zukünftig nur durch die Erhebung weiterer Gemeindesteuern realisiert werden.

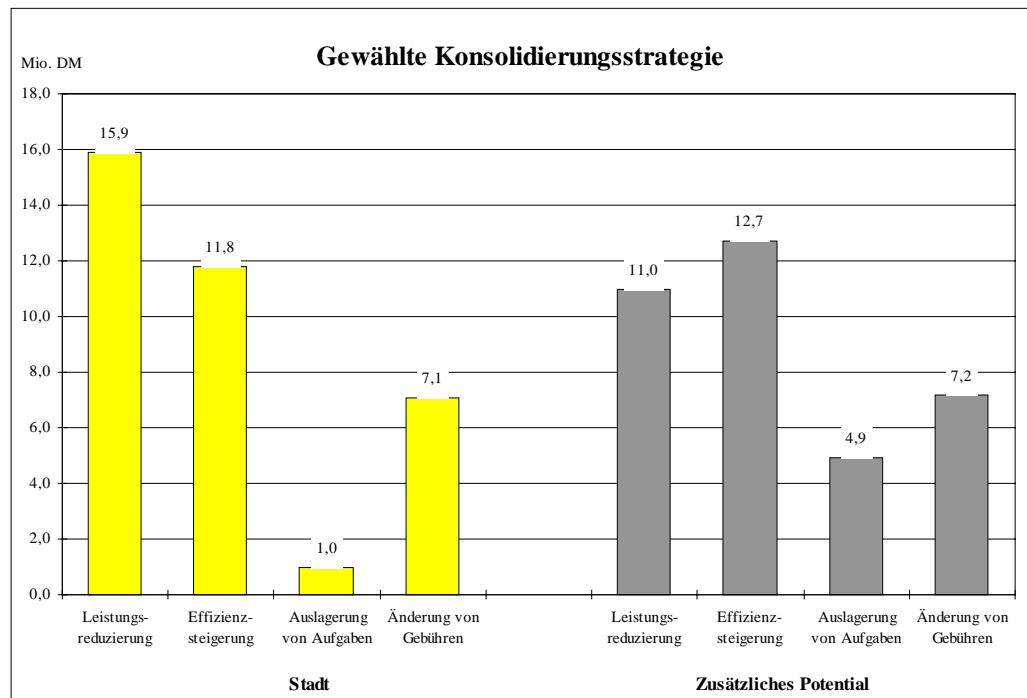
Die Konsolidierungsmaßnahmen wurden sodann nach den wesentlichen Gruppierungen der Einnahme- und Ausgabeseite differenziert. Die höchsten Einsparpotentiale werden bei den Personalausgaben erzielt. Von Bedeutung sind weiterhin Leistungsreduzierungen sowie Einnahmeverbesserungen, die aber in ihrem Anteil von 1994 bis 1996 stark zurückgehen. Die größten Konsolidierungsträger sind der Reihenfolge nach die Querschnittsämter, der Bereich Öffentliche Sicherheit und Ordnung, die Bauverwaltung und der Bereich Jugend und Soziales mit jeweils über 1 Million DM. Im übrigen bestätigt sich hier, daß die im Konsolidierungskonzept angestrebte Zahl von 500 einzusparender Stellen aus Sicht der Ämter unrealistisch ist und um ca. 300 Stellen bis 1996 unterschritten wird. An zweiter Stelle stehen die Zuweisungen und Zuschüsse. Die Zuweisungen und Zuschüsse betreffen fast ausschließlich die Jugend- und Sozialhilfe. Dies zeigt, daß auch in diesem Bereich, der häufig als nicht beeinflussbar dargestellt wird, noch Einsparungsmöglichkeiten bestehen.

Größtes Einsparpotential bei den Personalausgaben

Auch beim zusätzlichen Konsolidierungspotential sind die höchsten Einsparpotentiale bei den Personalausgaben zu erzielen. An zweiter Stelle liegen Reduzierungen von Zuschüssen und Leistungen.

Von Bedeutung, insbesondere für den zukünftigen Konsolidierungsprozeß, sind die Konsolidierungsstrategien.

Ansicht 54: Gewählte Konsolidierungsstrategie



Aus der Abbildung geht hervor, daß bei den Vorschlägen der Stadt Leistungsreduzierungen mit fast 15,9 Millionen DM zur Konsolidierung beitragen, gefolgt von Effizienzsteigerungen in Höhe von 11,9 Millionen DM mit leicht zunehmender Tendenz, während die Änderung von Gebühren und Entgelten zurückgeht.

Dieses Ergebnis kann so interpretiert werden, daß in Kassel die Möglichkeiten der Effizienzsteigerung tatsächlich oder vermeintlich nur noch in geringem Maße bestehen. Wie in Frankfurt wird auch hier aus der Zeitreihenentwicklung deutlich, daß die Effekte der Effizienzsteigerung länger zur Realisierung benötigen als die Leistungsreduzierung.

Im Unterschied zu Frankfurt ist Effizienzsteigerung jedoch nicht die dominierende Strategie des Konsolidierungsprogramms, vielmehr dominieren die Leistungseinschränkungen. Das bedeutet, daß die vorherrschende Ausgabenreduzierung bei den Personalkosten nicht nur durch Leistungsverdichtung (Effizienzsteigerung), sondern auch durch Aufgabenwegfall (Leistungsreduzierung) umgesetzt wird. Stelleneinsparungen in Kassel führen häufig dazu, daß die Aufgabe nicht mehr erledigt wird.

Beim zusätzlichen Konsolidierungspotential haben Leistungsreduzierung und Effizienzsteigerung etwa dieselben Anteile. Das bedeutet, daß im Unterschied zur Einschätzung der Stadt noch zusätzliches Konsolidierungspotential auch durch Effizienzsteigerung gesehen wird. Dies be-

trifft in erster Linie die Aufgabenfelder Öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie Jugend und Soziales.

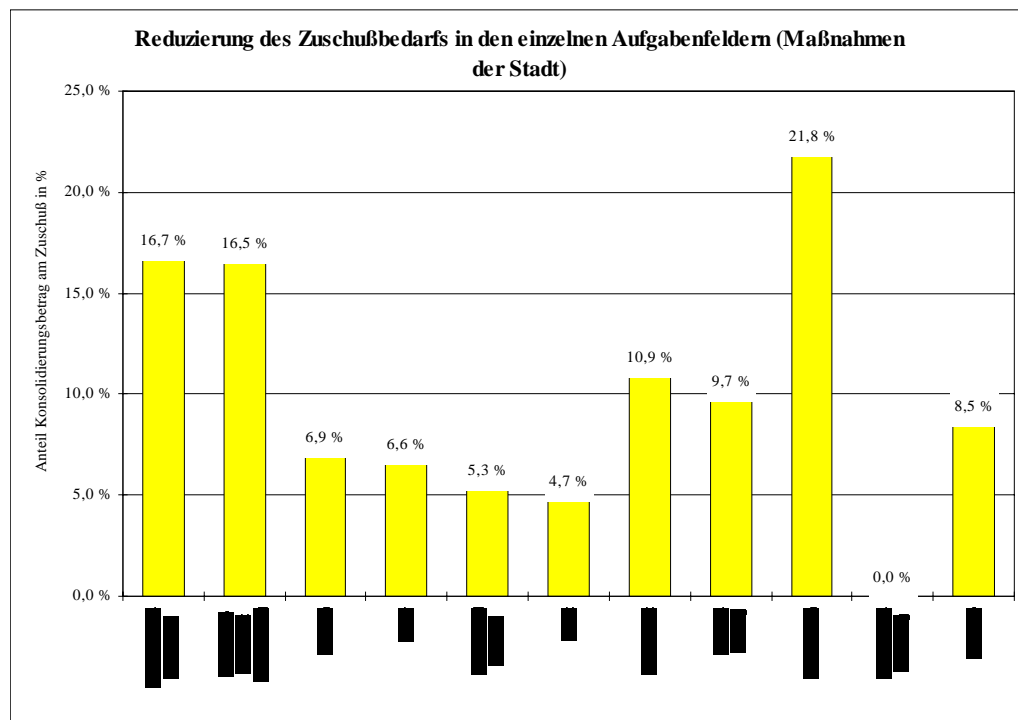
Der zusätzliche Konsolidierungsbeitrag durch Änderung von Gebühren wird in ähnlicher Höhe gesehen wie in den Vorschlägen der Stadt.

Ergänzend zu den Vorschlägen der Stadt werden insbesondere weitere Auslagerungsmöglichkeiten gesehen: Diese beziehen sich zu 80 Prozent auf die Privatisierung des Reinigungsdiensts.

Schließlich soll dargestellt werden, wie sich die Konsolidierungsmaßnahmen im Verhältnis zu den Zuschüssen des jeweiligen Aufgabenfeldes darstellen.

Um Aufschlüsse darüber zu erhalten, ob eine vergleichsweise gleichmäßige Reduzierung in den verschiedenen Leistungsbereichen erzielt werden konnte, müssen die Konsolidierungsbeiträge in Relation zu den jeweils bestehenden Zuschußbeträgen gesetzt werden. Im folgenden werden die Werte für 1996 genannt, da die Konsolidierungseffekte in den verschiedenen Aufgabenfeldern für 1994 und 1995 aufgrund des unterschiedlichen Zeitbedarfs für die Wirksamkeit keinen aussagefähigen Vergleich zulassen.

Ansicht 55: Zuschußreduzierung nach Aufgabenfeldern (Maßnahmen der Stadt)



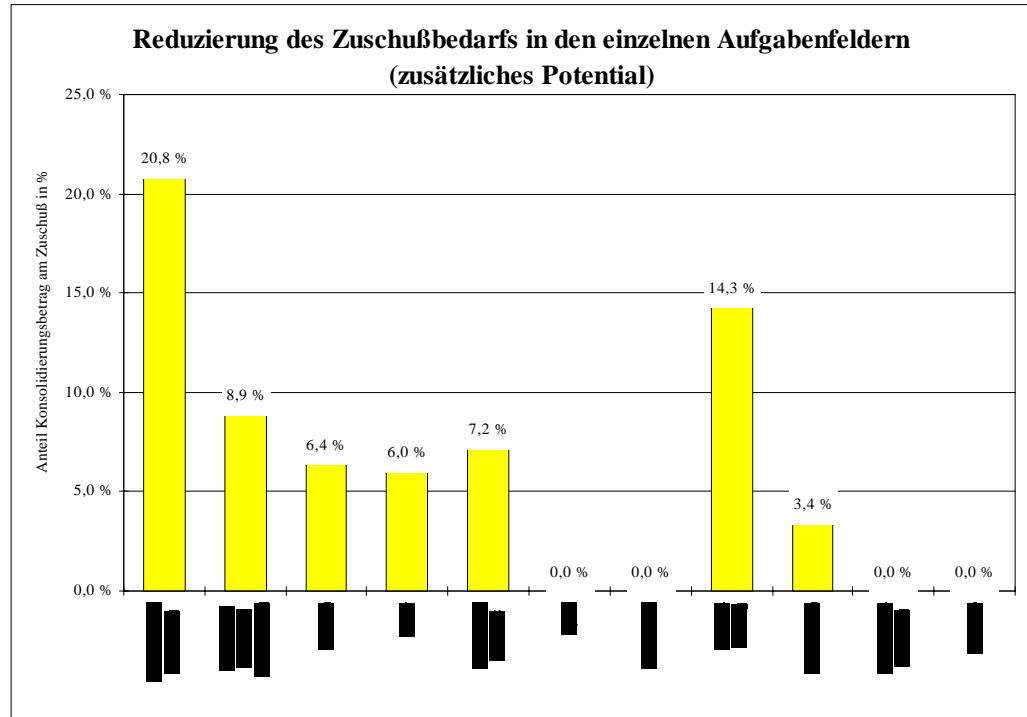
Das Bild bei den Vorschlägen der Stadt sieht wie folgt aus:

- Einen hohen Anteil des Zuschusses machen die Konsolidierungsvorschläge in den Bereichen Querschnittsverwaltung, Öffentliche Sicherheit und Ordnung, sowie Grünflächen aus.
- Durchschnittliche Anteile weisen aus: Kultur, Gesundheit, Bauverwaltung, Ver- und Entsorgung, Schulen.

- Eher gering ist der Konsolidierungsanteil in den Bereichen Jugend und Soziales sowie Sport.

Das zusätzliche Konsolidierungspotential nach Aufgabenfelder stellt sich wie folgt dar:

Ansicht 56: Zuschußreduzierung nach Aufgabenfeldern (zusätzliches Potential)



Bei den zusätzlichen Konsolidierungspotentialen weisen die Aufgabenfelder Querschnitts- und Bauverwaltung hohe Beträge im Verhältnis zu ihrem Zuschußbedarf aus.

Auch wenn das Aufgabenfeld Jugend und Soziales absolut gesehen ein hohes zusätzliches Konsolidierungspotential aufweist, ist dieses zusätzliche Konsolidierungspotential gemessen am Zuschußbedarf dieses Aufgabenfelds unterproportional.

Im Ergebnis zeigt sich, daß in dieser Reihenfolge Jugend und Soziales, Querschnittsverwaltung, Öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie Kultur zusammen fast zwei Drittel der zusätzlichen Konsolidierungsbeiträge erbringen. Von Bedeutung sind noch Bauverwaltung und Grünflächen, die übrigen sind unbedeutend.

3.10.3 Zusätzliches Konsolidierungspotential²

3.10.3.1 Querschnittsverwaltung

Bis 1994 befanden sich in der Querschnittsverwaltung der Stadt Kassel Konsolidierungsvorschläge in Höhe von 3,1 Millionen DM in der Umset-

² Die Daten entsprechen dem Hauptteil des Schlußberichts

zung. Bis 1996 sollen die Konsolidierungsvorschläge auf 6,7 Millionen DM steigen.

In folgenden Bereichen wurden Konsolidierungsmaßnahmen realisiert beziehungsweise geplant:

- Einsparungen von Stellen beziehungsweise Personal.
- Aufbau- und ablauforganisatorische Maßnahmen, z.B. Auflösung und Zusammenfassung von Ämtern und Abteilungen, ablauforganisatorische Verbesserungen in Richtung hin auf eine ganzheitliche Sachbearbeitung - jeweils verbunden mit Stelleneinsparungen.
- Umstrukturierung der Textverarbeitung und der Sachbearbeitertätigkeit durch DV-Einsatz - verbunden mit Stelleneinsparungen im Schreibdienst.
- Auslagerung oder Privatisierung von Aufgabenbereichen bei den Inneren Diensten, z.B. Reinigungsdienst, Botendienst.

Ansicht 57: Konsolidierungsmaßnahmen im Aufgabenfeld Querschnittsverwaltung

Kurzcharakteristik Konsolidierungsmaßnahmen im Aufgabenfeld Querschnittsverwaltung	
Merkmal	Ausprägung
Konsolidierungsumfang bis 1996 in Prozent des Zuschußbedarfs 1994	6,7 Millionen DM 16,7%
Wirkungsweise:	
Einnahmeerhöhung	0,41 Millionen DM
Ausgabereduzierung	6,11 Millionen DM
Vermeidung von Ausgaben	0,18 Millionen DM
Hauptbetroffene (>10% des Konsolidierungsbetrages)	verwaltungsinterne Nutzer (85,6%)
Wesentliche Konsolidierungsstrategien (>10% des Konsolidierungsbetrages)	Leistungsreduzierung (42,1%), Effizienzsteigerung (34,5%)

Das zusätzliche Konsolidierungspotential für die Querschnittsverwaltung beträgt 8,3 Millionen DM:

- Bezüglich der aufbau- und ablauforganisatorischen Maßnahmen ist durch die Auflösung von insgesamt fünf Ämtern eine Verschlankung eingetreten.
- In Bezug auf die Stellenausstattung zeigen interkommunale Vergleiche, daß Kassel in vielen Bereichen auf niedrigem Niveau liegt. Die Untersuchung weist dennoch durch Aufgabenkritik und Delegation auf die Fachämter weitere Konsolidierungsmöglichkeiten auf.
- Die DV-Ausstattung liegt ebenfalls auf unterem Niveau - mit Ausnahme einzelner Ämter. Hier können durch gezielten DV-Einsatz

noch weitere Rationalisierungspotentiale realisiert werden und die Verwaltung insgesamt moderner und effektiver gestaltet werden.

- Weitere Auslagerungsmöglichkeiten bieten sich bei der Hausdruckerei und beim Reinigungsdienst an.

Ansicht 58: Zusätzliches Konsolidierungspotential im Aufgabenfeld Querschnittsverwaltung

Kurzcharakteristik: Zusätzliches Konsolidierungspotential im Aufgabenfeld Querschnittsverwaltung	
Merkmal	Ausprägung
Konsolidierungsumfang bis 1996 in Prozent des Zuschußbedarfs 1994	8,3 Millionen DM 20,8%
Wirkungsweise:	
Einnahmeerhöhung	0,17 Millionen DM
Ausgabereduzierung	8,16 Millionen DM
Vermeidung von Ausgaben	0,00 Millionen DM
Hauptbetroffene (>10% des Konsolidierungsbetrages)	verwaltungsinterne Nutzer (92,2%)
Wesentliche Konsolidierungsstrategien (>10% des Konsolidierungsbetrages)	Effizienzsteigerung (36,1%), Auslagerung (51,2%)

3.10.3.2 Öffentliche Sicherheit und Ordnung

Im Aufgabenfeld Öffentliche Sicherheit und Ordnung befanden sich Konsolidierungsvorschläge von 3,3 Millionen DM bis 1994 in der Umsetzung. Bis 1996 soll dieser Betrag auf 5,3 Millionen DM steigen.

Die Konsolidierungsbeiträge werden in diesem Aufgabenfeld insbesondere durch folgende Maßnahmen erzielt:

- zum überwiegende Anteil Einnahmeerhöhungen und
- Ausgabenreduzierungen durch interne Umorganisation und den Einsatz von DV.

Ansicht 59: Konsolidierungsmaßnahmen im Aufgabenfeld Öffentliche Sicherheit und Ordnung

Kurzcharakteristik Konsolidierungsmaßnahmen im Aufgabenfeld Öffentliche Sicherheit und Ordnung	
Merkmal	Ausprägung
Konsolidierungsumfang bis 1996 in Prozent des Zuschußbedarfs 1994	5,3 Millionen DM 16,5%
Wirkungsweise:	
Einnahmeerhöhung	2,54 Millionen DM
Ausgabereduzierung	2,56 Millionen DM
Vermeidung von Ausgaben	0,16 Millionen DM
Hauptbetroffene (>10% des Konsolidierungsbetrages)	Privatunternehmen (13,7%), Bürger (47,8%), verwaltungsinterne Nutzer (31,6%)
Wesentliche Konsolidierungsstrategien (>10% des Konsolidierungsbetrages)	Effizienzsteigerung (43,3%), Änderung von Gebühren, Entgelten (48,3%)

Insgesamt werden zusätzliche Einsparungen in Höhe von 2,8 Millionen DM vorgeschlagen. Diese Einsparungen sind zu 50 Prozent auf Leistungsreduzierungen und zu 50 Prozent auf die Vergabe von Leistungen und interne Rationalisierungsmaßnahmen zurückzuführen:

- Durch die Konzentration des Einwohnerwesens können ca. 1,4 Millionen DM eingespart werden. Hierzu hat eine Projektgruppe der Stadt Kassel einen detaillierten Vorschlag erarbeitet, der einen vollständigen Abbau der Bezirksstellen vorsieht.
- Weiterhin sollte im Straßenverkehrsamt ein bereits in Frankfurt praktizierter Einsatz von Leiharbeitskräften in der Verkehrsüberwachung erfolgen. Hierdurch kann aufgrund der geringeren Personalkosten bei gleichbleibendem Einnahmenniveau ca. 1 Million DM eingespart werden.

Für den Bereich des Brandschutzamts wurden keine zusätzlichen Konsolidierungsvorschläge unterbreitet, da hier eine externe Organisationsuntersuchung durchgeführt wurde.

Ansicht 60: Zusätzliches Konsolidierungspotential im Aufgabenfeld Öffentliche Sicherheit und Ordnung

Kurzcharakteristik: Zusätzliches Konsolidierungspotential im Aufgabenfeld Öffentliche Sicherheit und Ordnung	
Merkmal	Ausprägung
Konsolidierungsumfang bis 1996 in Prozent des Zuschußbedarfs 1994	2,8 Millionen DM 8,9%
Wirkungsweise:	
Einnahmeerhöhung	0,00 Millionen DM
Ausgabereduzierung	2,82 Millionen DM
Vermeidung von Ausgaben	0,00 Millionen DM
Hauptbetroffene (>10% des Konsolidierungsbetrages)	Bürger (48,5%), verwaltungsinterne Nutzer (51,5%)
Wesentliche Konsolidierungsstrategien (>10% des Konsolidierungsbetrages)	Leistungsreduzierung (48,5%), Effizienzsteigerung (51,5%)

3.10.3.3 Schulen und Schulverwaltung

Von den Konsolidierungsmaßnahmen in den Schulen und der Schulverwaltung befanden sich bis Ende 1994 0,43 Millionen DM in der Umsetzung. Der Betrag soll bis 1996 auf 1,72 Millionen DM steigen. Bei den Konsolidierungsmaßnahmen handelt es sich in der Hauptsache um Einsparungen im Reinigungsdienst durch Vergaben und um weitere Personaleinsparungen im Bereich der Schulassistenten so bei den Fahrtkostenzuschüssen. Weiterhin wurde von Seiten der Schulverwaltung vorgeschlagen, Nutzungsentgelte für die Raumnutzung durch Vereine etc. einzuführen. Dieser Vorschlag wurde bisher nicht umgesetzt. Der Betrag ist in den genannten Summen mit enthalten.

Ansicht 61: Konsolidierungsmaßnahmen im Aufgabenfeld Schulen und Schulverwaltung

Kurzcharakteristik Konsolidierungsmaßnahmen im Aufgabenfeld Schulen und Schulverwaltung	
Merkmal	Ausprägung
Konsolidierungsumfang bis 1996 in Prozent des Zuschußbedarfs 1994	1,7 Millionen DM 6,9%
Wirkungsweise:	
Einnahmeerhöhung	0,79 Millionen DM
Ausgabereduzierung	0,93 Millionen DM
Vermeidung von Ausgaben	0,00 Millionen DM
Hauptbetroffene (>10% des Konsolidierungsbetrages)	Bürger (16,1%), verwaltungsinterne Nutzer (83,9%)
Wesentliche Konsolidierungsstrategien	Leistungsreduzierung (14,3%), Effizienz-

(>10% des Konsolidierungsbetrages)	steigerung (39,6%), Änderung von Gebühren, Entgelten (46,1%)
------------------------------------	--

Für dieses Aufgabenfeld werden weitere Konsolidierungsmaßnahmen in Höhe von 1,6 Millionen DM vorgeschlagen. In Höhe von 1 Million DM handelt es sich hierbei um Personaleinsparungen im Bereich der Schulassistenten/-innen und den Schulsekretären/-innen durch Erhöhung des Betreuungsschlüssels sowie den Schulhausverwaltern durch Einführung von Schichtdiensten.

Die übrigen Konsolidierungsbeiträge können durch eine vollständige Kostendeckung der bisher bezuschußten Schülerbeköstigung erreicht werden.

Ansicht 62: Zusätzliches Konsolidierungspotential im Aufgabenfeld Schulen und Schulverwaltung

Kurzcharakteristik: Zusätzliches Konsolidierungspotential im Aufgabenfeld Schulen und Schulverwaltung	
Merkmal	Ausprägung
Konsolidierungsumfang bis 1996 in Prozent des Zuschußbedarfs 1994	1,6 Millionen DM 6,4%
Wirkungsweise:	
Einnahmeerhöhung	0,57 Millionen DM
Ausgabereduzierung	1,02 Millionen DM
Vermeidung von Ausgaben	0,00 Millionen DM
Hauptbetroffene (>10% des Konsolidierungsbetrages)	Bürger (61,5%), verwaltungsinterne Nutzer (38,5%)
Wesentliche Konsolidierungsstrategien (>10% des Konsolidierungsbetrages)	Leistungsreduzierung (38,5%), Effizienzsteigerung (25,7%), Änderung von Gebühren, Entgelten (35,8%)

3.10.3.4 Kultur

Die erfaßten Konsolidierungsmaßnahmen, die sich bis 1994 in Realisierung befanden, haben ein Volumen von 1,26 Millionen DM. Bis 1996 soll die Summe auf 2,28 Millionen DM steigen.

Größte Einzelmaßnahme ist die Einstellung der Zeitschrift „Kassel Kulturrell“ mit rd. 300 TDM. Der restliche Betrag verteilt sich auf rd. 30 Maßnahmen, die in nahezu allen Aufgabenbereichen zu einer Kürzung von Sach- und Personalausgaben geführt haben. In der Stadtbibliothek und der Volkshochschule gab es Einnahmesteigerungen.

Ansicht 63: Konsolidierungsmaßnahmen im Aufgabenfeld Kultur

Kurzcharakteristik Konsolidierungsmaßnahmen im Aufgabenfeld Kultur	
Merkmal	Ausprägung
Konsolidierungsumfang bis 1996 in Prozent des Zuschußbedarfs 1994	2,3 Millionen DM 21,0%
Wirkungsweise:	
Einnahmeerhöhung	0,84 Millionen DM
Ausgabereduzierung	1,44 Millionen DM
Vermeidung von Ausgaben	0,00 Millionen DM
Hauptbetroffene (>10% des Konsolidierungsbetrages)	Bürger (56,5%), verwaltungsinterne Nutzer (31,3%)
Wesentliche Konsolidierungsstrategien (>10% des Konsolidierungsbetrages)	Leistungsreduzierung (43,7%), Änderung von Gebühren, Entgelten (29,2%), Effizienzsteigerung (12,1%)

Zusätzliches Konsolidierungspotential besteht durch die Schließung von Bürgerhäusern und in der Aufgabe von Bibliotheksstandorten. Ebenfalls wird die Fremdvergabe von Bewachungs- und Reinigungsleistungen bei den Museen vorgeschlagen. Insgesamt wird das zusätzlich erreichbare Konsolidierungspotential auf 2 Millionen DM beziffert (ohne Konsolidierungen beim Staatstheater).

Ansicht 64: Zusätzliches Konsolidierungspotential im Aufgabenfeld Kultur

Kurzcharakteristik: Zusätzliches Konsolidierungspotential im Aufgabenfeld Kultur	
Merkmal	Ausprägung
Konsolidierungsumfang bis 1996 in Prozent des Zuschußbedarfs 1994	2,1 Million DM 6,0%
Wirkungsweise:	
Einnahmeerhöhung	0,00 Millionen DM
Ausgabereduzierung	2,08 Millionen DM
Vermeidung von Ausgaben	0,00 Millionen DM
Hauptbetroffene (>10% des Konsolidierungsbetrages)	freie Träger (31,3%), Bürger (57,7%), verwaltungsinterne Nutzer (11,1%)
Wesentliche Konsolidierungsstrategien (>10% des Konsolidierungsbetrages)	Leistungsreduzierung (57,7%), Erhöhung des Vergabeanteils (11,1%), Auslagerung (31,3%)

3.10.3.5 Jugend und Soziales

Konsolidierungsvorschläge wurden in Höhe von 11,47 Millionen DM unterbreitet. In der Umsetzung befindlich waren 1994 Vorschläge in Höhe von 5,09 Millionen DM.

Rund 90 Prozent der Vorschläge (10,25 Millionen DM) betreffen Ausgabenreduzierung. Die anvisierten Einnahmeerhöhungen in Höhe von rund 1,1 Millionen DM durch Kindertagesstätten-Entgelterhöhung werden nicht erreicht, da gleichzeitig eine Sozialstaffel eingeführt wurde, die dieses Ziel nicht unterstützte. Gespart wird im wesentlichen durch Leistungsreduzierungen.

Die Leistungsreduzierungen sollen erreicht werden durch:

- Kürzungen freiwilliger Leistungen im Sozialbereich 2,9 Millionen DM
- Kürzungen von Leistungen im Jugendbereich 2,0 Millionen DM
- Umstrukturierung von Erziehungshilfen 2,6 Millionen DM
- effizientere Arbeitsorganisation 1,1 Millionen DM
- Vergabe der Reinigung in Jugend- und Freizeitheimen 0,1 Millionen DM
- Reduzierung der Tagespflege 0,4 Millionen DM

Weitere Konsolidierungsmöglichkeiten durch Streichung von Zuschüssen an freie Träger in Höhe von rund 1 Million DM wurden von der Stadtverordnetenversammlung bisher nicht akzeptiert.

Ansicht 65: Konsolidierungsmaßnahmen im Aufgabenfeld Jugend und Soziales

Kurzcharakteristik Konsolidierungsmaßnahmen im Aufgabenfeld Jugend und Soziales	
Merkmal	Ausprägung
Konsolidierungsumfang bis 1996 in Prozent des Zuschußbedarfs 1994	11,5 Millionen DM 5,3%
Wirkungsweise:	
Einnahmeerhöhung	1,20 Millionen DM
Ausgabereduzierung	10,25 Millionen DM
Vermeidung von Ausgaben	0,02 Millionen DM
Hauptbetroffene (>10% des Konsolidierungsbetrages)	Bürger (85,2%), verwaltungsinterne Nutzer (13,7%)
Wesentliche Konsolidierungsstrategien (>10% des Konsolidierungsbetrages)	Leistungsreduzierung (58,6%), Effizienzsteigerung (27,1%), Änderung von Gebühren, Entgelten (10,4%)

Die zusätzlichen Vorschläge umfassen 15,4 Millionen DM und zielen im wesentlichen auf eine Umstrukturierung der Leistungen.

Dies soll durch folgende Maßnahmen erreicht werden:

- Verstärkte Aufforderung zur gemeinnützigen Arbeit 3,3 Millionen DM
- Verstärkt Sachleistungen statt Geldleistungen bei der Sozialhilfe 1,0 Millionen DM
- Ausbau Arbeit statt Sozialhilfe 2,5 Millionen DM
- Intensivierung der Umstrukturierung der Erziehungshilfe, stärkere Vermeidung von Heimunterbringung 1,5 Millionen DM
- Umstrukturierung der offenen Jugendarbeit, Verstärkung der aufsuchenden Jugendarbeit 1,4 Millionen DM
- Verringerung der Anzahl der Ganztagsplätze in den Kindertagesstätten, (städtische Kindertagesstätten und die freier Träger) 4,0 Millionen DM
- Beschränkung der Wohnungsbauförderung auf die Ausgabe der Mittel aus der Fehlbelegungsabgabe 0,3 Millionen DM
- Effizientere Verwaltung 0,3 Millionen DM

Einnahmeerhöhungen von 1,2 Millionen DM sind durch eine weitere Anhebung der Elternentgelte in den Kindertagesstätten möglich.

Ansicht 66: Zusätzliches Konsolidierungspotential im Aufgabenfeld Jugend und Soziales

Kurzcharakteristik: Zusätzliches Konsolidierungspotential im Aufgabenfeld Jugend und Soziales	
Merkmal	Ausprägung
Konsolidierungsumfang bis 1996	15,4 Millionen DM
in Prozent des Zuschußbedarfs 1994	7,2%
Wirkungsweise:	
Einnahmeerhöhung	1,20 Millionen DM
Ausgabereduzierung	14,21 Millionen DM
Vermeidung von Ausgaben	0,00 Millionen DM
Hauptbetroffene (>10% des Konsolidierungsbetrages)	Bürger (89,2%)
Wesentliche Konsolidierungsstrategien (>10% des Konsolidierungsbetrages)	Leistungsreduzierung (46,1%), Effizienzsteigerung (46,2%)

3.10.3.6 Sport

Insgesamt wurden Konsolidierungsvorschläge in Höhe von 546 TDM erfaßt. Bis einschließlich 1994 befanden sich davon 338 TDM in der Umsetzung.

Hierin enthalten ist ein Stellenabbau von

- 4 Stellen im Bereich der Unterhaltung der Freizeitsportanlagen,
- 4 Stellen im Bereich der Hausmeister.

Zusätzlich wurden die Vergabekosten für die Sporthallenreinigung um 50 TDM reduziert, indem die Reinigungsintensität auf 3 Tage / Woche reduziert wurde.

Eine überschlägige Bemessung des Personaleinsatzes ergab unter Berücksichtigung des Aufgabenvolumens keine Ansatzpunkte für zusätzliche Konsolidierungspotentiale beim Einsatz städtischen Personals.

Ansicht 67: Konsolidierungsmaßnahmen im Aufgabenfeld Sport

Kurzcharakteristik Konsolidierungsmaßnahmen im Aufgabenfeld Sport	
Merkmal	Ausprägung
Konsolidierungsumfang bis 1996 in Prozent des Zuschußbedarfs 1994	0,5 Millionen DM 4,7%
Wirkungsweise:	
Einnahmeerhöhung	0,04 Millionen DM
Ausgabereduzierung	0,45 Millionen DM
Vermeidung von Ausgaben	0,06 Millionen DM
Hauptbetroffene (>10% des Konsolidierungsbetrages)	Bürger (42,7%), verwaltungsinterne Nutzer (48,1%)
Wesentliche Konsolidierungsstrategien (>10% des Konsolidierungsbetrages)	Effizienzsteigerung (48,1%), Auslagerung (25,3%), Änderung von Gebühren, Entgelten (17,4%)

3.10.3.7 Gesundheit

Im Gesundheitswesen befanden sich bis zum Ende des Jahres 1994 Konsolidierungsvorschläge in Höhe von 0,6 Millionen DM in der Umsetzung. Bis 1996 soll der Konsolidierungsbeitrag auf 1,1 Millionen DM steigen. Bei den ergriffenen Maßnahmen handelt es sich weitgehend um Personaleinsparungen, die durch Effizienzsteigerungen und durch Leistungsreduzierungen erzielt wurden. Dabei wurden nahezu alle freiwillig wahrgenommenen Aufgaben des Amtes abgebaut. Nennenswerte Zuschußförderung findet im Gesundheitswesen nicht statt, so daß hier kein zusätzlicher Abbau möglich ist. Da das Amt weitgehend auf den Pflichtaufgabenbereich zurückgeführt wurde und auch hier die bereits ergriffenen Maßnahmen einer Effizienzerhöhung den Personalbestand reduzieren, können keine weiteren Empfehlungen zu einer Zuschußreduzierung gemacht werden.

Ansicht 68: Konsolidierungsmaßnahmen im Aufgabenfeld Gesundheit

Kurzcharakteristik Konsolidierungsmaßnahmen im Aufgabenfeld Gesundheit	
Merkmal	Ausprägung
Konsolidierungsumfang bis 1996 in Prozent des Zuschußbedarfs 1994	1,1 Millionen DM 10,9%
Wirkungsweise:	
Einnahmeerhöhung	0,04 Millionen DM
Ausgabereduzierung	0,97 Millionen DM
Vermeidung von Ausgaben	0,08 Millionen DM
Hauptbetroffene (>10% des Konsolidierungsbetrages)	freie Träger (11,4%), Bürger (37,6%), verwaltungsinterne Nutzer (51,0%)
Wesentliche Konsolidierungsstrategien (>10% des Konsolidierungsbetrages)	Leistungsreduzierung (45,8%), Effizienzsteigerung (51,0%)

3.10.3.8 Bauverwaltung

Im Aufgabenfeld Bauverwaltung befanden sich Konsolidierungsvorschläge mit einem Umfang von 1,8 Millionen DM bis 1994 in der Umsetzung. Bis zum Jahr 1996 soll dieser Betrag auf 4,1 Millionen DM ansteigen. Die Summen resultieren im wesentlichen aus Ausgabenreduzierungen:

- Verringerung der Personalkosten mit einem Anteil von 70 Prozent. Hier erfolgten intern veranlaßte Effizienzsteigerungen und teilweise Umorganisationen vor allem im Hochbauamt und im Straßenbauamt.
- Reduzierung der Sachkosten in Höhe von 23 Prozent. Dies betrifft die Reduzierung der Unterhaltungsmittel für Straßenleuchten sowie für Wasserläufe.

Ansicht 69: Konsolidierungsmaßnahmen im Aufgabenfeld Bauverwaltung

Kurzcharakteristik Konsolidierungsmaßnahmen im Aufgabenfeld Bauverwaltung	
Merkmal	Ausprägung
Konsolidierungsumfang bis 1996 in Prozent des Zuschußbedarfs 1994	4,1 Millionen DM 9,7%
Wirkungsweise:	
Einnahmeerhöhung	0,50 Millionen DM
Ausgabereduzierung	3,59 Millionen DM
Vermeidung von Ausgaben	0,00 Millionen DM
Hauptbetroffene (>10% des Konsolidierungsbetrages)	Bürger (35,2%), verwaltungsinterne Nutzer (63,6%)
Wesentliche Konsolidierungsstrategien	Leistungsreduzierung (48,2%), Effizienzsteigerung (35,2%), Änderung von Ge-

(>10% des Konsolidierungsbetrages)	bühren, Entgelten (12,2%)
------------------------------------	---------------------------

Zusätzliche Konsolidierungspotentiale bestehen in Höhe von 6,0 Millionen DM. Diese umfassen mit einem Anteil von 88 Prozent vor allem Einnahmeerhöhungen:

- Es wird eine Erhöhung der Parkgebühren für diejenigen städtischen Parkplätze vorgeschlagen, die nicht von der Parkhaus GmbH verwaltet werden. Darüber hinaus könnten die im Rathausbereich derzeit an städtische Mitarbeiter vermieteten Parkplätze für die Nutzung durch private Kurzzeitparker vorgesehen werden.
- Daneben werden Ausgabenreduzierungen im Straßenbauamt vorgeschlagen. Hier sollte eine Anpassung des Personalbestands an das verringerte Bauvolumen vorgenommen werden.

Ansicht 70: Zusätzliches Konsolidierungspotential im Aufgabenfeld Bauverwaltung

Kurzcharakteristik: Zusätzliches Konsolidierungspotential im Aufgabenfeld Bauverwaltung	
Merkmal	Ausprägung
Konsolidierungsumfang bis 1996 in Prozent des Zuschußbedarfs 1994	6,0 Millionen DM 14,3%
Wirkungsweise:	
Einnahmeerhöhung	5,30 Millionen DM
Ausgabereduzierung	0,71 Millionen DM
Vermeidung von Ausgaben	0,00 Millionen DM
Hauptbetroffene (>10% des Konsolidierungsbetrages)	Bürger (66,6%), verwaltungsinterne Nutzer (33,4%)
Wesentliche Konsolidierungsstrategien (>10% des Konsolidierungsbetrages)	Effizienzsteigerung (11,8%), Änderung von Gebühren, Entgelten (88,2%)

3.10.3.9 Grünflächen

Insgesamt wurden Konsolidierungsvorschläge in Höhe von 2,3 Millionen DM erfaßt. Bis einschließlich 1994 befanden sich davon 900 TDM in der Umsetzung.

Vom Umwelt- und Gartenamt wurde ein umfangreicher Katalog mit insgesamt 47 Konsolidierungsvorschlägen vorgelegt. Hiervon

- betrafen drei Vorschläge andere Unterabschnitte (Unterabschnitte 1100 und 1190),
- wurden acht Vorschläge nicht anerkannt und demzufolge ausgegliedert,
- beinhalteten neun Vorschläge Veränderungen im personellen Bereich mit einer Kürzung von insgesamt 17,65 Stellen und

- hatten 28 Vorschläge Einsparungen im Bereich des sächlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwands zum Inhalt.

Es wird dabei überwiegend eine Leistungsreduzierung angestrebt. Lediglich 5 der insgesamt 37 zu realisierenden Maßnahmen sahen eine Effizienzsteigerung vor. Hierdurch wird dokumentiert, daß in diesem Bereich nur noch ein aufgabenkritischer Ansatz zur Reduzierung des Zuschußbedarfs zum Ziel führt.

Ansicht 71: Konsolidierungsmaßnahmen im Aufgabenfeld Grünflächen

Kurzcharakteristik Konsolidierungsmaßnahmen im Aufgabenfeld Grünflächen	
Merkmal	Ausprägung
Konsolidierungsumfang bis 1996 in Prozent des Zuschußbedarfs 1994	2,3 Millionen DM 21,8%
Wirkungsweise:	
Einnahmeerhöhung	0,00 Millionen DM
Ausgabereduzierung	2,29 Millionen DM
Vermeidung von Ausgaben	0,02 Millionen DM
Hauptbetroffene (>10% des Konsolidierungsbetrages)	Privatunternehmen (24,7%), Bürger (35,5%), verwaltungsinterne Nutzer (39,8%)
Wesentliche Konsolidierungsstrategien (>10% des Konsolidierungsbetrages)	Leistungsreduzierung (73,5%), Effizienzsteigerung (19,2%)

Als zusätzliche Konsolidierungspotentiale im Grünflächenbereich werden gesehen:

- Schließung der Anzuchtgärtnerei (Ersparnis rund 300 TDM)
- Vergabe der Dekorationsleistungen (Ersparnis ca. 69 TDM)

Ansicht 72: Zusätzliches Konsolidierungspotential im Aufgabenfeld Grünflächen

Kurzcharakteristik: Zusätzliches Konsolidierungspotential im Aufgabenfeld Grünflächen	
Merkmal	Ausprägung
Konsolidierungsumfang bis 1996 in Prozent des Zuschußbedarfs 1994	0,4 Millionen DM 3,4%
Wirkungsweise:	
Einnahmeerhöhung	0,00 Millionen DM
Ausgabereduzierung	0,36 Millionen DM
Vermeidung von Ausgaben	0,00 Millionen DM
Hauptbetroffene (>10% des Konsolidierungsbetrages)	verwaltungsinterne Nutzer (100%)
Wesentliche Konsolidierungsstrategien (>10% des Konsolidierungsbetrages)	Erhöhung des Vergabeanteils (100%)

3.10.3.10 Ver- und Entsorgung

Der Versorgungsbereich der Stadt Kassel, d.h. die Gebührenhaushalte der Stadtentwässerung, der Stadtreinigung und der Abfallwirtschaft wurden nicht mit einer Quote für zu erbringende Konsolidierungsbeiträ-

ge versehen. Für die angeführten Bereiche sind Maßnahmen mit geringem Volumen erfaßt.

Die Gebührenhaushalte sind bei den Einnahmen und den Ausgaben deckungsgleich. Einnahmen- beziehungsweise Ausgabeschwankungen werden über die Gebührenausgleichsrücklage ausgeglichen.

An Hand des vorliegenden Datenmaterials (Haushaltspläne, Betriebsabrechnungen) und der erteilten Auskünfte wurde auf hoch aggregiertem Niveau festgestellt, daß die relevanten Kosten bei der Gebührenberechnung berücksichtigt worden sind.

Ansicht 73: Konsolidierungsmaßnahmen im Aufgabenfeld Ver- und Entsorgung

Kurzcharakteristik Konsolidierungsmaßnahmen im Aufgabenfeld Ver- und Entsorgung	
Merkmal	Ausprägung
Konsolidierungsumfang bis 1996 in Prozent des Zuschußbedarfs 1994	0,07 Millionen DM 17,0%
Wirkungsweise:	
Einnahmeerhöhung	0,00 Millionen DM
Ausgabereduzierung	0,07 Millionen DM
Vermeidung von Ausgaben	0,00 Millionen DM
Hauptbetroffene (>10% des Konsolidierungsbetrages)	verwaltungsinterne Nutzer (100%)
Wesentliche Konsolidierungsstrategien (>10% des Konsolidierungsbetrages)	Leistungsreduzierung (100%)

3.11 Notwendigkeit weiterer Konsolidierungsmaßnahmen

Die zuvor dargestellten Konsolidierungsvorschläge der Stadt und die zusätzlichen Konsolidierungspotentiale ergeben folgende Bilanz:

- Die Konsolidierungsvorschläge der Ämter umfassen ca. 34 Millionen DM. Davon sind bis zum Jahr 1994 ca. 10 Millionen DM kassenwirksam umgesetzt worden. Das verbleibende Konsolidierungspotential umfaßt somit 24 Millionen DM.
- Die Konsolidierungsvorschläge des Magistrats umfassen ca. 26 Millionen DM. Abzüglich der kassenwirksamen Haushaltsentlastungen bis Ende 1994 und der Verringerung der Konsolidierungsquote bei den Bädern verbleibt ein Konsolidierungspotential von ca. 24 Millionen DM. Trotz einiger Unwägbarkeiten hinsichtlich der Realisierung einzelner Maßnahmen wird von diesem Betrag ausgegangen.
- Das in den aufgabenbezogenen Untersuchungen ermittelte zusätzliche Konsolidierungspotential liegt bei 36 Millionen DM.
- Insgesamt beträgt demnach das Konsolidierungspotential 84 Millionen DM.

Die in der 2. Fortschreibung des Konsolidierungskonzepts vorgesehene Entlastung bei den Zinsleistungen um 50 Millionen DM durch Vermögensveräußerungen wird nicht als Konsolidierungspotential angesetzt, da es in 1995 nicht realisiert werden konnte und die Realisierung auch in 1996 / 1997 nicht absehbar ist.

Diesem Konsolidierungspotential muß der zukünftige Konsolidierungsbedarf gegenübergestellt werden. Der zukünftige jahresbezogene Fehlbedarf in Kassel wird nach Schätzungen zwischen 90 und 140 Millionen DM betragen.

In einer optimistischen Variante beträgt der Fehlbedarf 90 Millionen DM. Dieser Betrag entspricht dem normierten Fehlbedarf von 1994. Er kann nur unter weiterem Bestehen aller günstigen Rahmenbedingungen (Stabilisierung des Gewerbesteueraufkommens, niedriger Zinssatz, kein weiterer Anstieg der Sozialleistungen, Zuweisungen des Landes in der bisherigen Höhe) gehalten werden.

In einer realistischen Variante beträgt der Fehlbedarf 110 Millionen DM. Diese geht von dem für 1995 zu erwartenden Defizit ohne Vermögensveräußerung und Ausgleichsstockmitteln von ca. 20 Millionen DM aus.

In einer pessimistischen Variante beträgt der Fehlbedarf 140 Millionen DM oder mehr. Es werden weiter verschlechterte Rahmenbedingungen unterstellt, z.B. sinkende Steuereinnahmen und erhöhte Zinsen.

Legt man den realistischen Betrag von 110 Millionen DM als Zielgröße zugrunde, besteht gegenüber dem Konsolidierungspotential von 84 Millionen DM ein weiterer Konsolidierungsbedarf von 26 Millionen DM. Es wird davon ausgegangen, daß die Stadt Kassel das Potential hat, diesen weiteren Konsolidierungsbedarf abzudecken.

Konsolidierung
aus eigener
Kraft

Dies muß in zwei Schritten geschehen. Im ersten Schritt sind folgende Forderungen zu erfüllen:

- Konsequente und strikte Umsetzung aller Ämtervorschläge.
- Konsequente und strikte Umsetzung aller Magistratsvorschläge. Sollten einige Maßnahmen aus der Magistratsliste nicht zu realisieren sein, würde sich das Konsolidierungspotential entsprechend verringern und durch andere Maßnahmen zu kompensieren sein.
- Konsequente und strikte Umsetzung des zusätzlichen Konsolidierungspotentials aus der vorliegenden Untersuchung.

Über diese Maßnahmen hinaus ist weiteres Konsolidierungspotential in den meisten der untersuchten Aufgabenfeldern ohne Organisationsuntersuchungen (insbesondere sofern weitere Effektivitätssteigerungen das Ziel sein sollen) nicht erkennbar.

Um dennoch den zusätzlichen Konsolidierungsbedarf abdecken zu können, müssen in erster Linie aufgabenübergreifende Bereiche betrachtet werden. Dabei darf es keine Tabus geben, d.h. Leistungsreduzierungen

und Einnahmeverbesserungen sind auf ihren Konsolidierungsbeitrag hin zu prüfen.

Sollte die pessimistische Variante mit einem zukünftig jahresbezogenen Fehlbedarf in Höhe von 140 Millionen DM oder mehr eintreten, ist nach gegenwärtigen Erkenntnissen die Stadt Kassel nicht mehr in der Lage, ohne radikale Einschnitte bei den Leistungen oder ohne externe Unterstützungen einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen.

3.12 Weiteres Verfahren zur Unterstützung der Konsolidierung

Zur bisherigen Konsolidierungsstrategie der Stadt Kassel ist anzuführen:

- Die Quotierung war 1993 zur schnellen Umsetzung des Konsolidierungsprogramms und unter den ungünstigen politischen Bedingungen der einzig gangbare und schnell umsetzbare Weg. Aus der heutigen Sicht ist er jedoch verbesserungsbedürftig. Das Verfahren sollte überarbeitet und dann fortgeschrieben werden. Insbesondere die Quotierung ausschließlich nach den Zuschußbedarfen berücksichtigt nicht die unterschiedliche Flexibilität beziehungsweise Determiniertheit des Ausgabeverhaltens der Ämter.
- Die Parallelität und teilweise Überschneidung von Haushalt und Konsolidierungsprogramm sind intransparent und führen zu falschen Rückschlüssen. Kongruenzen und konterkarierende Effekte sind schwer nachvollziehbar und ermöglichen es den Beteiligten (wie es in der Vergangenheit auch vorgekommen ist), abgegebene Ressourcen oder gemeldete Konsolidierungspotentiale durch anderweitige Forderungen - unterstützt durch den politischen Raum und die jeweilige Klientel - zu kompensieren oder zurückzuholen.
- Der Konsolidierungsprozeß selber befindet sich gegenwärtig nach einer Anfangsdynamik in einer Phase der Ernüchterung und auch einer gewissen Frustration. Dazu haben z.B. fehlende Anreiz- und Belohnungsstrukturen für vorgeschlagene und realisierte Konsolidierungsmaßnahmen sowie unzureichendes Feedback aus den federführenden Ämtern geführt. Die beteiligten Ämter kritisieren selbst ein fehlendes Sanktions- und Durchsetzungssystem.

Um weitere Konsolidierungserfolge zu erzielen, muß ein stringentes Verfahren der Haushaltskonsolidierung eingeführt werden, das folgenden Anforderungen genügen sollte:

- Das Verfahren muß mittelfristig angelegt sein und die Gewähr einer mittelfristigen Verlässlichkeit bieten, weil sonst die Bereitschaft aller Beteiligten, notwendige Opfer zu erbringen, voraussichtlich gering ist. Das heißt, daß Konsolidierungsprogramme über ihre gesamte Laufzeit in allen Leistungsbereichen einer strikten Erfolgskontrolle unterzogen werden müssen.
- Die politischen Entscheider müssen sich mittelfristig binden. Unberechenbarkeit der politischen Entscheidungsträger läßt keine loyale

Verwaltungsarbeit bei der Konsolidierung zu, die nur mittelfristig Erfolg haben kann.

- Vorgaben müssen eindeutig und unzweifelhaft für die Konsolidierung geeignet sein. Pauschale Kürzungen von Ausgabearten, z.B. der Personalausgaben, die zu Mehrausgaben an anderer Stelle führen können (etwa durch Vergaben) oder nicht konsolidierungsrelevant sind (spezielle Deckung durch Gebühren), sind ungeeignet.
- Vorgaben müssen definitiv in ihrer Haushaltswirkung sein, aber den Betroffenen einen maximalen Spielraum geben, durch Kreativität bei der Umsetzung die sachlichen oder politischen Verluste so klein wie möglich zu halten. Die Rahmenvorgaben müssen exakter, die Bewirtschaftungsregeln freizügiger gestaltet werden.
- Der voraussichtliche und tatsächlich eingetretene Erfolg des eigenen Konsolidierungsbeitrags im Verhältnis zur Vorgabe muß für die Dezernate und Ämter selbst berechenbar und laufend kontrollierbar sein. Dazu müssen die Vorgaben und der jeweilige Erfolg möglichst in absoluten DM-Beträgen formuliert, das Ermittlungsverfahren für diese Beträge genau geklärt und der Umfang der Dispositionsgewalt der Ämter und Dezernate definiert sein. Beispielsweise sind folgende Punkte zu klären:
 - Wie werden Einsparungen bei Personalausgaben konkret angerechnet, bereits bei kw-Stellung einer Planstelle oder erst bei Freiwerden der Stelle?
 - Werden normierte Stellenkosten inkl. Arbeitsplatzkosten angerechnet oder nur die konkret weggefallenen Ist-Personalausgaben?
 - In welchem Umfang dürfen Ämter und Dezernate Einsparungen in Ausgabenbereichen disponieren, die für ihre Aufgaben anfallen, aber nicht konkret von ihnen bewirtschaftet werden (z. B. Bauunterhaltungskosten, Anteile an Sammelnachweisen)?
 - Unter welchen Umständen wird die Verringerung der Inanspruchnahme verwaltungsinterner Dienstleistungen (des Personalamts, des DV-Amts, der Druckerei, des Fuhrparks) - unabhängig davon, ob gegenwärtig eine Verrechnung erfolgt oder nicht - als Einsparung angerechnet?
- Das Verfahren sollte einen Zwang für die Verwaltungsebene enthalten, mehr als bisher die Leistungen und Kosten für wahrgenommene Aufgaben zu beschreiben, um die Mittelzuteilung besser priorisieren zu können.

Vor dem Hintergrund dieser Anforderungen könnte ein weiteres Konsolidierungsverfahren wie folgt gestaltet werden.

- Die Kämmerei gibt den mittelfristigen Zuschußrahmen vor, der unter bewußt vorsichtiger Einschätzung der voraussichtlich zur Verfügung stehenden allgemeinen Deckungsmittel und der planerisch bereits

fest ermittelbaren Ausgaben, z.B. Zins- und Tilgungsbelastung, für den Verwaltungshaushalt zur Verfügung steht.

- Dieser Zuschußrahmen wird in einer mittelfristigen Zielprojektion auf Politikbereiche verteilt, die groß genug sind, ein Höchstmaß an interner Ausgleichsfähigkeit zur Abpufferung nicht exakt planbarer Ausgabenentwicklungen zu besitzen. Dies können Dezernate oder größere Politikbereiche sein. Ein Straffen der Dezernatsstruktur würde helfen, Zuschußkorridore und organisatorische Verantwortung zur Deckung zu bringen.
- In der mittelfristigen Projektion müssen die als Zuschuß bereitstehenden Mittel und die benötigten Zuschüsse ausgeglichen sein.
- Die Eckwerte dieser Verteilung werden nicht als generelle prozentuale Kürzung, sondern unter Berücksichtigung einer Mehrzahl von Gesichtspunkten, wie
 - vorhandene Rationalisierungspotentiale,
 - Umfang gesetzlicher Bindung bei den Aufgaben,
 - mittelfristige Gestaltbarkeit der Aufgabenwahrnehmung,
 - politische Priorisierung.

entschieden. Dabei können die im Rahmen des Prüfungsverfahrens festgestellten konkreten Konsolidierungspotentiale der verschiedenen Aufgabenbereiche Anhaltspunkte für die Quotenbildung der Eckwerte darstellen.

- Der eher vorsichtig geplante, dafür aber mit höherer Wahrscheinlichkeit gesicherte Zuschußwert, bildet eine relativ sichere Grundlage für die Planung in den Dezernaten und Ämtern.
- Die Ämter und Dezernate erhalten innerhalb dieser Rahmenvorgabe erweiterte Befugnisse bei der Haushaltsbewirtschaftung, indem
 - Sammelnachweise weitgehend aufgelöst und die anteiligen Ausgaben in den Unterabschnitten veranschlagt werden,
 - sie eigenen Spielraum erhalten, Rationalisierungsinvestitionen zu finanzieren, wenn sie diese durch echte Einsparung laufender Ausgaben innerhalb von spätestens drei Jahren amortisiert haben,
 - ein Verfahren verabredet wird, unter welchen Bedingungen Umschichtungen innerhalb der Budgetbereiche - auch soweit sie formale Haushaltsbeschlüsse erfordern - von Gremien grundsätzlich akzeptiert werden.
- Die Querschnittsämter stellen die notwendigen laufenden Informationen, nämlich den monatlichen Stand des Personalausgabenverbrauchs beziehungsweise des Budgetstands einschließlich der kalkulatorischen Anteile (je nach den in der Vorgabe enthaltenen Regelungen) im Verhältnis zum Soll den Ämtern und Dezernaten laufen zur Selbstkontrolle zur Verfügung.

erweiterte Befugnisse bei der Haushaltsbewirtschaftung

Abweichungen von den mittelfristig festgelegten Zuschußbedarfen sind ausgeschlossen, soweit die Ämter und Dezernate ihren Budgetraum nicht lückenlos durch die erbrachten Leistungen und Kosten/Leistungsrechnungen in angemessener Differenzierung belegen.

4. Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) vom 22. Dezember 1993 (GVBl. I S. 708)

§ 1 Zuständige Behörde ¹Die überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften wird dem Präsidenten des Hessischen Rechnungshofes übertragen. ²Seine Rechtsstellung und seine Vertretung richten sich nach § 5 Abs. 1 und § 6 Abs. 2 des Gesetzes über den Rechnungshof.

§ 2 Personal ¹Die dem Präsidenten zur Wahrnehmung seiner Aufgaben nach § 1 besonders zugeordneten Beamten, Angestellten und Arbeiter sind Bedienstete des Rechnungshofs. ²Er kann weitere Bedienstete des Rechnungshofes heranziehen, wenn dies erforderlich ist.

§ 3 Inhalt der Prüfungen (1) ¹Die überörtliche Prüfung hat festzustellen, ob die Verwaltung rechtmäßig und auf vergleichenden Grundlagen sachgerecht und wirtschaftlich geführt wird. ²Dabei ist insbesondere zu prüfen, ob

1. die Grundsätze der Einnahmebeschaffung (§ 93 HGO) beachtet werden,
2. die personelle Organisation zweckmäßig und die Bewertung der Stellen angemessen ist,
3. bei Investitionen die Grenzen der Leistungsfähigkeit eingehalten, der voraussichtliche Bedarf berücksichtigt sowie die Planung und Ausführung sparsam und wirtschaftlich durchgeführt werden,
4. Einrichtungen nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten und in Erfüllung ihrer öffentlichen Zweckbestimmung betrieben werden,
5. Kredite und Geldanlagen regelmäßig sich ändernden Marktbedingungen angepaßt werden,
6. der Umfang freiwilliger Leistungen der Leistungsfähigkeit entspricht und nicht auf Dauer zur Beeinträchtigung gesetzlicher und vertraglicher Verpflichtungen führt,
7. Aufgaben nicht kostengünstiger in Betrieben anderer Rechtsform erbracht oder durch Dritte erfüllt werden können,
8. die allgemeine Finanzkraft und der Stand der Schulden Anlaß für Empfehlungen zur Änderung der künftigen Haushaltswirtschaft geben.

³Die Betätigung bei Gesellschaften in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen die nach § 4 zu Prüfenden unmittelbar oder mittelbar beteiligt sind, und die Sondervermögen werden mitgeprüft.

(2) ¹Die Prüfung hat sich auch auf Verfahren zu erstrecken, die bei Einsatz automatischer Datenverarbeitungsanlagen im Finanzwesen angewendet werden. ²Werden mehrere der nach § 4 zu Prüfenden dasselbe Verfahren an, genügt eine Prüfung, wenn es von ihnen unverändert übernommen und eingesetzt wird. ³Wird ein bereits geprüftes Verfahren geändert, ist die Änderung ebenfalls zu prüfen.

§ 4 Gegenstand (1) Überörtlich geprüft werden

1. die kreisfreien Städte,
2. die kreisangehörigen Städte und Gemeinden,
3. die Landkreise,
4. der Landeswohlfahrtsverband Hessen,
5. der Umlandverband Frankfurt,
6. die Kommunalen Gebietsrechenzentren,
7. Zweckverbände, Wasser- und Bodenverbände sowie Zusammenschlüsse solcher Verbände, wenn das Volumen im Verwaltungshaushalt im Durchschnitt der letzten drei Jahre den Betrag von 500.000 Deutsche Mark übersteigt; die anderen Zweckverbände und ihre Zusammenschlüsse können in die überörtliche Prüfung ihrer Verbandmitglieder einbezogen werden,
8. Versorgungskassen für Beamte kommunaler Körperschaften und
9. Zusatzversorgungskassen für Angestellte und Arbeiter kommunaler Körperschaften.

(2) ¹Prüfungsrechte des Hessischen Rechnungshofes nach anderen gesetzlichen Bestimmungen bleiben unberührt. ²Prüfungen nach § 91 Landeshaushaltsordnung (LHO) können mit der Prüfung nach Abs. 1 verbunden werden.

§ 5 Prüfungsverfahren, Auskunftspflicht (1) ¹Jede der in § 4 Abs. 1 Nr. 1,3,4 und 5 aufgeführten kommunalen Körperschaften soll in einem Zeitraum von fünf Jahren mindestens einmal überörtlich geprüft werden. ²Zeit, Art und Umfang der Prüfung bestimmt der Präsident in eigener Verantwortung. ³Er kann die Prüfung beschränken und Schwerpunkte bilden; dabei sind Erkenntnisse aus den Berichten nach § 6 Abs. 3 zu berücksichtigen. ⁴Mit der Wahrnehmung der Prüfungen hat er öffentlich bestellte Wirtschaftsprüfer, Wirtschaftsprüfungsgesellschaften oder andere geeignete Dritte zu beauftragen.

(2) ¹Die zu prüfende Stelle hat dem Präsidenten und den beauftragten Prüfern innerhalb einer zu bestimmenden Frist alle erbetenen Auskünfte zu geben, Einsicht in Bücher und Belege, Akten und Schriftstücke

zu gewähren, sie auf Verlangen zu übersenden sowie Erhebungen an Ort und Stelle zu dulden. ²Im übrigen hat sie den Präsidenten und die beauftragten Prüfer bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu unterstützen.

(3) ¹Läßt eine der im § 4 aufgeführten kommunalen Körperschaften Verwaltungsaufgaben mit Unterstützung der automatischen Datenverarbeitung oder in anderer Weise durch Dritte wahrnehmen, können die beauftragten Prüfer dort die erforderlichen Erhebungen anstellen; Abs. 2 gilt entsprechend. ²Beruhet das Rechtsverhältnis auf Vereinbarung, ist dieses Recht in die Vereinbarung aufzunehmen.

(4) Abs. 3 gilt entsprechend, wenn die kommunale Körperschaft sonstigen Stellen Zuwendungen gewährt oder von diesen kommunale Mittel oder kommunale Vermögensgegenstände verwalten läßt.

(5) ¹Die Prüfung soll auf den Ergebnissen der örtlichen Rechnungsprüfung aufbauen. ²Doppelprüfungen sind zu vermeiden, soweit sie nach Einschätzung der Prüfer nicht erforderlich sind.

§ 6 Prüfungsergebnis (1) ¹Der Präsident teilt der kommunalen Körperschaft die Prüfungsfeststellungen mit und gibt ihr Gelegenheit, dazu Stellung zu nehmen. ²Er kann auch Schlußbesprechungen durchführen. ³Das Ergebnis der Prüfung wird in einem Schlußbericht zusammengefaßt. ⁴Der Bericht ist der geprüften Körperschaft und der Aufsichtsbehörde zu übersenden. ⁵Er ist dem Beschlußorgan (Gemeindevertretung, Kreistag usw.) bekanntzugeben mindestens eine Ausfertigung ist jeder Fraktion auszuhändigen.

(2) Die Aufsichtsbehörden entscheiden bei Verstößen, die sich nach den Prüfungsfeststellungen ergeben, im Rahmen ihrer Befugnisse nach den für die Kommunalaufsicht geltenden Vorschriften.

(3) ¹Der Präsident legt nach Abschluß eines jeden Jahres dem Landtag und der Landesregierung einen zusammenfassenden Bericht über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung bei der überörtlichen kommunalen Prüfung vor. ²Der Bericht ist gleichzeitig den Vereinigungen der Gemeinden und Gemeindeverbände nach § 147 HGO bekanntzugeben.

§ 7 Unterrichtung und Anhörung Der Hessische Rechnungshof ist vor Erlaß von Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Landes über die Haushalts-, Kassen- und Rechnungsführung kommunaler Körperschaften zu hören.

§ 8 Kostenpflicht ¹Wird gegen die Pflichten des § 5 Abs. 2 bis 4 verstoßen oder sind die vorgelegten Unterlagen nicht prüfungsfähig und tritt dadurch eine unangemessene Verlängerung der Zeitdauer der überörtlichen Prüfung ein, wird die Prüfung ab einem vom Präsidenten zu bestimmenden Zeitpunkt kostenpflichtig nach dem Zeitaufwand fortgesetzt. ²Das Hessische Verwaltungskostengesetz (HVwKostG) sowie die Allgemeine Verwaltungskostenordnung (AllgVwKostO) in ihren jeweiligen Fassungen finden entsprechend Anwendung; Prüfer nach § 5 Abs. 1 Satz 4 stehen Beamten des höheren Diensts gleich.

§ 9 Inkrafttreten Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 1994 in Kraft.

5. Haushaltsgliederung nach Einzelplänen und Gruppen

- 0 Allgemeine Verwaltung
 - 00 Gemeindeorgane
 - 01 Rechnungsprüfung
 - 02 Hauptverwaltung
 - 03 Finanzverwaltung
 - 05 Besondere Dienststellen der allgemeinen Verwaltung
 - 06 Einrichtungen für die gesamte Verwaltung
 - 08 Einrichtungen für Verwaltungsangehörige
- 1 Öffentliche Sicherheit und Ordnung
 - 11 Öffentliche Ordnung
 - 13 Feuerschutz
 - 14 Katastrophenschutz
 - 15 Verteidigungslasten - Verwaltung
- 2 Schulen
 - 20 Schulverwaltung
 - 21 Grund- und Hauptschulen
 - 22 Realschulen
 - 23 Gymnasien
 - 24 Berufliche Schulen
 - 27 Sonderschulen
 - 28 Gesamtschulen nach §§ 8 und 69 SchVG
 - 29 Sonstiges
- 3 Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege
 - 30 Verwaltung kultureller Angelegenheiten
 - 31 Wissenschaft und Forschung
 - 32 Museen, Sammlungen, Ausstellungen
 - 33 Theater, Konzerte, Musikpflege
 - 34 Sonstige Kunstpflege
 - 35 Volksbildung
 - 36 Heimatpflege
 - 37 Kirchen
- 4 Soziale Sicherung
 - 40 Verwaltung der sozialen Angelegenheiten

- 41 Sozialhilfe nach dem BSHG ohne Zugewanderte und Ungarn
- 42 Sozialhilfe nach dem BSHG für Zugewanderte und Ungarn
- 43 Einrichtungen der Sozialhilfe und der Kriegsofperfürsorge
- 44 Kriegsofperfürsorge und ähnliche Maßnahmen
- 45 Jugendhilfe nach dem JWG
- 46 Einrichtungen der Jugendhilfe
- 47 Förderung von anderen Trägern der Wohlfahrtspflege und Ju-
gendhilfe
- 48 Weitere soziale Bereiche
- 49 Sonstige soziale Angelegenheiten
- 5 Gesundheit, Sport, Erholung
 - 50 Gesundheitsverwaltung
 - 51 Krankenhäuser
 - 54 Sonstige Einrichtungen und Maßnahmen der Gesundheitspflege
 - 55 Förderung des Sports
 - 56 Eigene Sportstätten
 - 57 Schwimm- und Badeeinrichtungen
 - 58 Park- und Gartenanlagen
 - 59 Sonstige Erholungseinrichtungen
- 6 Bau- und Wohnungswesen, Verkehr
 - 60 Bauverwaltung
 - 61 Städteplanung, Vermessung, Bauordnung
 - 62 Wohnungsbauförderung (Wohnungsfürsorge)
 - 63 Gemeindestraßen
 - 65 Kreisstraßen
 - 66 Bundes- und Landesstraßen
 - 67 Straßenbeleuchtung- und reinigung
 - 68 Parkeinrichtungen
 - 69 Wasserläufe, Wasserbau
- 7 Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung
 - 70 Abwasserbeseitigung
 - 72 Abfallbeseitigung
 - 73 Märkte
 - 74 Schlacht- und Viehhöfe
 - 75 Bestattungswesen

- 76 Sonstige öffentliche Einrichtungen
- 77 Hilfsbetriebe der Verwaltung
- 78 Förderung der Land- und Forstwirtschaft
- 79 Fremdenverkehr, Sonstige Förderung von Wirtschaft und Verkehr
- 8 Wirtschaftliche Unternehmen, allgemeines Grund- und Sondervermögen
 - 80 Verwaltung der wirtschaftlichen Unternehmen
 - 81 Versorgungsunternehmen
 - 82 Verkehrsunternehmen
 - 83 Kombinierte Versorgungs- und Verkehrsunternehmen
 - 84 Unternehmen der Wirtschaftsförderung
 - 85 Land- und forstwirtschaftliche Unternehmen
 - 86 Kur- und Badebetriebe
 - 87 Sonstige wirtschaftliche Unternehmen
 - 88 Allgemeines Grundvermögen
 - 89 Allgemeines Sondervermögen
- 9 Allgemeine Finanzwirtschaft
 - 90 Steuern, allgemeine Zuweisungen und allgemeine Umlagen
 - 91 Sonstige Allgemeine Finanzwirtschaft
 - 92 Abwicklung der Vorjahre

6. Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften

Anschrift:

Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs - Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften -, Eschollbrücker Str. 27, 64295 Darmstadt,
Telefax: 0 61 51/381 255

Bernhard Hilpert, Leitender Ministerialrat, Abteilungsleiter, Tel. 0 61 51/381 250

Helmut Würsching, Regierungsdirektor, stellvertretender Abteilungsleiter,
Projektleitung, Tel. 0 61 51/381 252

Heinz Hechler, Oberrechnungsrat, Projektleiter, Tel. 0 61 51/381 256

Isolde Schatz, Verwaltungsangestellte, Tel. 0 61 51/381 251