

H A U S H A L T S R E D E

zu dem Entwurf des
Haushaltsplanes 2008

Stadtverordnetenversammlung am 03. September 2007
STADT KASSEL – DER MAGISTRAT

Stadtkämmerer Dr. Jürgen Barthel

(Es gilt das gesprochene Wort.)

Sehr geehrter Herr Stadtverordnetenvorsteher,
sehr geehrte Damen und Herren,

am 1. Januar 2006 haben wir die Haushaltswirtschaft der Stadt Kassel vollständig auf die Doppik umgestellt. Die Stadt Kassel ist eine der ersten Städte Deutschlands, die diese große Reform bewältigt hat und zum 31.12.2006 nicht nur einen doppischen Jahresabschluss, sondern auch eine vollständige prüf- und testierfähige Bilanz vorgelegt hat. Dies war eine gewaltige Anstrengung für alle Beteiligten. Mein Dank gilt allen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen, insbesondere im Amt Kämmerei und Steuern und den Rechnungsstellen der Fachämter.

Auch für die Stadtverordnetenversammlung war es ein schwieriger Umstellungsprozess. Sie mussten sich nicht nur an eine neue Systematik und neue Begriffe gewöhnen, sondern auch mehrere Jahre mit einer eingeschränkten Vergleichbarkeit arbeiten. Dieser Prozess ist jetzt weitgehend abgeschlossen. Im Haushaltsplanentwurf finden Sie jeweils das Ist-Jahresergebnis 2006, den bereits beschlossenen Planansatz 2007 und den Plansatz 2008 und eine Vorausschau auf die Jahre der mittelfristigen Planung bis 2011.

Wir haben jetzt die weitgehende Vergleichbarkeit über die Jahre, die klare Systematik und größere Übersichtlichkeit und die deutlich erhöhte Transparenz über den tatsächlichen Ressourcenverbrauch.

Ich möchte Ihnen dieses Planungswerk im Folgenden in seinen Grundstrukturen jeweils auch mit Bezug auf die Ergebnisrechnung des Jahres 2006 erläutern. Lassen Sie uns jedoch zuerst einen Blick auf die Bilanz per 31.12.2006 werfen.

Auf der Aktivseite der Bilanz werden die Vermögenswerte der Stadt gezeigt. Beim Sachanlagevermögen sind die Grundstücke mit knapp 60 Mio. €, die Bauten mit 300 Mio. € und das so genannte Infrastrukturvermögen mit 617 Mio. € hervorzuheben. Hinter diesen Zahlen stecken erhebliche Bewertungsprobleme. Selbstverständlich erfolgt die Bewertung im Grundsatz mit den Anschaffungs- und Herstellungskosten. Aber in einer über viele Jahrhunderte gewachsenen Stadt würde man mit diesem Grundsatz alleine scheitern. Die Anschaffungs- und Herstellungskosten sind mit einem vertretbaren Aufwand in vielen Fällen praktisch nicht zu ermitteln. Deshalb haben wir für die Vermögenswerte plausible, standardisierte Bewertungsverfahren ausgewählt, die dem Vorsichtsprinzip gerecht werden. So wurden die unbebauten Grundstücke in Grün- (2 € je qm) und Ackerland (3 €), Gewässer (1,28 €), Wald und Naturschutzgebiete (2 €), öffentliche Grünflächen, Grünanlagen, Spiel- und Sportplätze, Friedhofsflächen (alle 17,90 €), Grund- und Bodenanteile von Straßen, Parkplätzen und sonstigen Verkehrsflächen (17,90 €) und Bauland (17,90 €) kategorisiert.

Bei den unbebauten Grundstücken ist eine Bewertung nach dem Vorsichtsprinzip besonders wichtig, weil Grundstücke nicht abgeschrieben werden und eine zu hohe Bewertung deshalb nicht automatisch korrigiert wird.

Die städtischen Gebäude haben wir bereits zum 1.1.1999 für die damalige aus der Kameralistik hergeleitete Stadtbilanz bewertet. Da eine kostenintensive gutachterliche Einzelbewertung angesichts der großen Zahl der städtischen Immobilien ausschied, haben wir die Gebäude an Hand der jeweiligen Brandversicherungswerte und des Baupreisindex auf das letzte zu ermittelnde Baujahr bewertet. Dieses Verfahren wurde auch mit der Kommunalaufsicht abgestimmt.

Zum so genannten Infrastrukturvermögen gehören insbesondere die Straßen und Brückenbauwerke. Nun werden Straßenbauinvestitionen nicht ausschließlich von der Stadt finanziert, sondern über Straßenausbaubeiträge auch von den Anliegern und insbesondere über das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz auch von Bund und Land. In unserer Bilanz steht auf der Aktivseite der volle Restbuchwert, auf der Passivseite befinden sich als Korrektur die Sonderposten „Investitionszuschüsse, -zuweisungen und -beiträge“. Die Abschreibungen werden mit ihrem Gesamtbetrag als Aufwand vom Buchwert auf der Aktivseite abgesetzt und gleichzeitig werden wiederum zur Korrektur auch die Investitionszuschüsse, -zuweisungen und -beiträge als Ertrag teilaufgelöst. Bei der Analyse der Gewinn- und Verlustrechnung müssen also immer Abschreibungen als Aufwandsposition um die Auflösung der Sonderposten als Ertragsposition bereinigt werden. Die Abschreibungen geben den Werteverzehr wieder, die Auflösung der Sonderposten bereinigt die Abschreibungen um den drittfinanzierten Vermögensanteil.

Auf der Aktivseite der Bilanz haben auch die Finanzanlagen in Form der Unternehmensbeteiligungen der Stadt mit in der Summe rund 400 Mio. € besonderes Gewicht. Da alle Beteiligungen nach der Eigenkapital-Spiegelbild-Methode zum 31.12.2004 bewertet wurden, also das in den Bilanzen der Unternehmen gezeigte wirtschaftliche Eigenkapital abgebildet wird, verfügt die Stadt bei dieser Bilanzposition über bedeutende stille Reserven.

Entsprechend der Erlasslage des Landes Hessen haben wir auch unsere Beteiligung an der Kasseler Sparkasse aktiviert. Auch wenn wir unsere Sparkasse nicht veräußern wollen und man über Sinnhaftigkeit der Bildung von Stammkapital streiten kann, so halte ich eine Aktivierung in der städtischen Bilanz für fachlich und sachlich richtig und geboten. Die Sparkassen sind wirtschaftliches Eigentum ihrer Träger. Es besteht im Übrigen Einvernehmen zwischen den Trägern und dem Vorstand, dass die Sparkasse in den kommenden Jahren ihre Ausschüttungen an die Träger weiter erhöhen wird.

Damit sind die wesentlichen Positionen auf der Aktivseite erläutert, sie decken über 90 % der Bilanzsumme von 1,5 Mrd. € ab. Im Übrigen verweise ich zur Erläuterung der Einzelheiten der Bewertung auf den Anhang zur Eröffnungsbilanz.

Auf ein grundsätzliches Bewertungsproblem möchte ich jedoch noch eingehen. Wenn man von den städtischen Beteiligungen und vom Bauland absieht, verfügt die Stadt kaum über fungible Werte. Den größten Teil unserer Straßen kann man kaum veräußern, auch die Parks und Grünanlagen sind mit wenigen unbedeutenden Ausnahmen nicht verwertbar, Schulen sind wichtig und notwendig, eine nicht mehr benötigte Schule wird man wegen ihrer nicht gegebenen Drittverwendungsfähigkeit nicht immer zum Restbuchwert verwerten können. Eine Stadt kann deshalb nur nach der going-concern-Annahme bilanzieren. Eine Bewertung unter dem Aspekt der Realisation der Werte ist nicht möglich und würde zu völlig unsinnigen Ergebnissen führen. So würde eine Investition in öffentliches Grün, in Sportanlagen oder in Schulen sofort zu Sonderabschreibungsbedarf führen. Deshalb ist die Bilanzierung der Vermögenswerte auf der Basis der Anschaffungs- und Herstellungskosten richtig und angemessen. Eine Stadt soll wirtschaftlich effizient arbeiten, sie ist jedoch kein Unternehmen. Es zeichnet sie gerade aus, dass sie im Rahmen der Daseinsvorsorge Leistungen erbringt und Infrastruktur vorhält, die privatwirtschaftlich nicht erbracht würden.

Auf der Passivseite dominieren ebenfalls wenige Positionen: die Verbindlichkeiten aus Krediten mit rund 711 Mio. €, die bereits erläuterten Sonderposten für Investitionszuschüsse, -zuweisungen und -beiträge mit 331 Mio. € und die Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen mit 261 Mio. €

In der doppelischen Welt passt der Begriff „Kassenkredite“ nicht mehr. Die in der Bilanz ausgewiesenen Kredite mit einer Restlaufzeit bis zu einem Jahr sind nicht identisch mit den kameralistischen Kassenkrediten, weil hier auch Investitionsdarlehen mit nur noch einjähriger Restlaufzeit verbucht werden.

Die Rückstellungen für die Pensionen und die Beihilfen lassen wir jedes Jahr per 31.12. durch die Beamtenversorgungskasse nach den Vorgaben des Landes errechnen. Ich weise ausdrücklich darauf hin, dass in der Ergebnisplanung der notwendige Rückstellungsbedarf nicht enthalten ist. Für das Jahr 2006 mussten wir den Rückstellungen Ergebnis belastend rund 8 Mio. € zuführen. Es bleibt abzuwarten, ob auch in den kommenden Jahren ein entsprechender Aufwand entstehen wird.

Auf der Passivseite bleibt als Residualgröße das Eigenkapital von knapp 158 Mio. €. Die Eigenkapitalquote von 10 % kann angesichts der Ausgangslage durchaus befriedigen. Die Stadt ist nicht überschuldet. Allerdings ist das Eigenkapital als Risikopolster eher knapp bemessen. Sofern es uns gelingt, ausgeglichene Jahresabschlüsse zu erwirtschaften, reicht das Eigenkapital aus. Schlechte Jahre können wir uns aber faktisch nicht leisten. Drei Jahre mit einem Verlust von jeweils 50 Mio. € würden das Eigenkapital aufzehren. Zur Risikoabsicherung und -vorsorge ist es deshalb notwendig, jetzt mit Überschüssen zusätzliches Eigenkapital aufzubauen und zusätzlich stille Reserven zu mobilisieren.

Die kommunale Familie steht insgesamt noch am Anfang des Umstellungsprozesses auf die neue doppelische Welt. Kassel marschiert mit an der Spitze dieser Bewegung. Ein System leistungsfähiger und aussagekräftiger Kennziffern für kommunale Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen befindet sich erst im Aufbau. Die Übertragung der Kennziffern aus der betriebswirtschaftlichen Bilanzanalyse scheidet dabei weitgehend aus. Deshalb werden neue, auf die speziellen Anforderungen des kommunalen Sektors zugeschnittene Kennziffern entwickelt werden müssen. KGSt und die Bertelsmann-Stiftung wollen diese Aufgaben in den kommenden Jahren gemeinsam angehen.

Unübersehbar ist auch noch die Wirkung der Kommunalbilanzen auf die externen Partner der Städte. Bisher haben Haushaltspläne für die Beurteilung der Kreditwürdigkeit durch den Bankensektor keine praktische Bedeutung gehabt. Die Haushaltsgenehmigung durch die Kommunalaufsicht hat die Versorgung mit Krediten zu erstklassigen Konditionen sichergestellt. Mittelfristig müssen wir uns darauf einstellen, dass die Qualität der kommunalen Bilanzstruktur sich zumindest in den Finanzierungskonditionen niederschlägt, wie dies heute schon bei den Bundesländern über das Rating der Fall ist. Für eine hochverschuldete Stadt wie Kassel wäre dies dramatisch. Besonders gefährlich wird es, wenn der Bankensektor die Kreditwürdigkeit einzelner Kommunen grundsätzlich in Frage stellen würde. Wenn der Zustrom an fresh-money versiegt, helfen weder Genehmigungen der Kommunalaufsicht noch Beschlüsse der kommunalen Organe.

Die Doppik schafft zusätzliche Transparenz. Als Steuerungsinstrument braucht sie jedoch eine leistungsfähige Kosten- und Leistungsrechnung. Die Stadt Kassel verfügt seit Jahren als eine der ersten Städte in der Bundesrepublik über ein solches Instrument. Allerdings müssen wir – und damit meine ich in erster Linie auch uns als Verwaltung – sie noch intensiver nutzen und Erkenntnisse aus der Kosten- und Leistungsrechnung auch konsequent umsetzen.

Der Ergebnisplan für das Jahr 2008 schließt mit einem knapp positiven Jahresergebnis. Wie angesprochen ist der Rückstellungsaufwand nicht geplant und muss gegebenenfalls erwirtschaftet werden. Mit dieser „schwarzen Null“ erreichen wir eine weitere Ergebnisverbesserung. Nach einem Verlust von 3 Mio. € in 2006 erwarten wir für das Jahr 2007 bei einem geplanten Fehlbetrag von 9,6 Mio. € ein ausgeglichenes Ergebnis. Für 2008 können wir jetzt bereits auf der Planungsebene einen ausgeglichenen Haushaltsentwurf vorlegen. Dies zeigt: Bei kräftigem wirtschaftlichem Wachstum kann auch eine Stadt wie Kassel mit schwierigen finanzwirtschaftlichen Rahmendaten – immerhin müssen wir Zinslasten für fast 400 Mio. € Altdefizite tragen – wirtschaftlich gesunden und ihre Ausgaben decken.

Im Ergebnishaushalt sehen wir diese Wachstumseffekte im Wesentlichen bei den zwei Positionen: Steuern und Schlüsselzuweisungen des Landes.

Die Gewerbesteuer der Stadt entwickelt sich seit Jahren sehr erfreulich. Nach einem erneuten Rekordergebnis im Jahr 2006 mit 136 Mio. € erwarten wir für 2007 eine weitere Steigerung auf 140 Mio. €. Die Prognose für 2008 ist allerdings außerordentlich schwierig. Zum Einen bringt die Unternehmenssteuerreform in der Modellrechnung bei der Gewerbesteuer zumindest in den ersten Jahren bereits einen Ausfall, der auch durch die Absenkung der Gewerbesteuerumlage nicht ausgeglichen wird. Zum Anderen werden gerade die größeren Städte mit ihrem hohen Anteil an Kapitalgesellschaften besonders betroffen sein. Es ist aber auch möglich, dass bei positiver konjunktureller Entwicklung das Steueraufkommen weiter wächst, so dass die negativen Effekte kompensiert oder sogar überkompensiert werden. Als vorsichtige Kaufleute haben wir das Gewerbesteueraufkommen für 2008 auf 124 Mio. € zurückgenommen. Ich weise allerdings darauf hin, dass bei ungünstiger Entwicklung hier Risiken liegen.

Für eine weitere positive Entwicklung der Gewerbesteuer ist die Mobilisierung zusätzlicher Flächen für Unternehmenserweiterungen und -ansiedlungen kurzfristig unverzichtbar. Wir haben bereits heute praktisch im Industriegebiet Waldau kaum noch etwas anzubieten. Die Prüfung der Entwicklungsmöglichkeiten im Langen Feld ist deshalb unverzichtbar und alternativlos!

Auch die Schlüsselzuweisungen tragen ebenfalls als Ergebnis des starken gesamtwirtschaftlichen Wachstums sehr deutlich zur positiven Entwicklung bei. Nach 76 Mio. € in 2006 und 96,9 Mio. € in 2007 erwarten wir für das Jahr 2008 rund 115 Mio. €. Diese Einschätzung ist wiederum mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Zum Einen gilt das bereits zur Unternehmenssteuerreform Ausgeführte, zum Anderen wissen wir noch nicht, wie das Land das starke Steueraufkommen der Jahre 2006 und 2007 auf die Jahre 2007 und 2008 verteilt. Sollte das Land die Spitzabrechnung vorziehen, also noch im laufenden Haushaltsjahr die Guthaben an die Kommunen auskehren, würde sich das Verteilvolumen für 2008 deutlich verringern. In unserer Einschätzung sind wir von einer mittleren Variante ausgegangen. Gegebenenfalls

werden wir in Veränderungslisten die notwendigen Anpassungen an neue Erkenntnisse vornehmen.

Auf der Ausgabenseite halten sich die Veränderungen in Grenzen. Auch wenn die seit Jahren durchgeführten Spar- und Kürzungsanstrengungen die Luft immer dünner werden lassen, wird das Konsolidierungsprogramm weiter konsequent umgesetzt. Dies gilt insbesondere für die personalwirtschaftlichen Maßnahmen zum Abbau weiterer 90 Stellen. Der Magistrat wird Ihnen wiederum rechtzeitig zur Beschlussfassung zusammen mit dem Haushalt das fortgeschriebene Konsolidierungsprogramm vorlegen. Und es gilt wie in den vergangenen Jahren: Die Stadt hat nur eine Chance, wenn sie über wirtschaftliches Handeln ihre Einnahmeschwäche überwindet und die aus der überdurchschnittlichen Arbeitslosigkeit resultierenden Transferleistungen reduzieren kann.

Bei der Langzeitarbeitslosigkeit zeichnet sich inzwischen eine Entspannung ab. Durch offensive Arbeitsmarktpolitik gelingt es, den Sockel an Langzeitarbeitslosigkeit abzubauen. Der finanzielle Ertrag kommt allerdings überwiegend dem Bund zugute, weil Einkünfte zuerst auf das Arbeitslosengeld 2 angerechnet werden und die Stadt häufig wegen unzureichender Einkommen die Kosten der Unterkunft zumindest teilweise zu tragen hat. Gleichzeitig steigen die Lasten aus dem Sozialgesetzbuch XII, also für Grundsicherungsleistungen im Alter und bei Erwerbsminderung. In der Summe bleibt der gesamte Sozialbereich mit einem Zuschussbedarf von 70,0 Mio. € auf dem Niveau des Jahres 2006.

Im Bereich der Jugendpolitik hat das Jugendamt gegenüber dem Rechnungsergebnis 2006 für das Aufgabenfeld der Erziehungshilfen und der wirtschaftlichen Jugendhilfe keinen zusätzlichen Finanzbedarf angemeldet. Aus dem Bereich der Kinderbetreuung resultiert dagegen ein Mehrbedarf von knapp 4,5 Mio. €. Für die Ausweitung der Betreuung der Unter-Dreijährigen sollen rd. 1,0 Mio. € mehr als 2006 aufgewendet werden. Die Kosten für die Grundschulkindbetreuung steigen gegenüber 2006 um rd. 2,4 Mio. € (incl. neuer Plätze für den Bereich Betreute Grundschule, Hort I und Hort II) und für Qualitätsverbesserungen werden zusätzlich ca. 1,1 Mio. € anfallen. Demgegenüber werden vom Land Hessen im Rahmen des Bambini-Programmes insgesamt rd. 1,9 Mio. € erstattet, so dass sich eine saldierte Mehrbelastung für die Stadt Kassel in Höhe von ca. 2,7 Mio. € ergibt.

In der Summe führen die Steigerungen auf der Ertragsseite trotz der zusätzlichen Aufwendungen zu einer weiteren Verbesserung des Verwaltungsergebnisses von 23 Mio. € Überschuss in 2006 auf 36 Mio. € Überschuss in 2008.

Das Problem der Stadt liegt in den hohen Schulden und den daraus erwachsenden Zinslasten, die sich im negativen Finanzergebnis niederschlagen. Nachdem wir über mehrere Jahre von dem historisch ungewöhnlich niedrigen Zinsniveau profitiert haben, wachsen die Zinslasten trotz der vollzogenen Zinssicherungen im Rahmen der Normalisierung an den Kapitalmärkten jetzt wieder. Zur steigenden Zinsbelastung trägt auch der Finanzierungsbedarf für die Investitionen bei, die wir mit Genehmigung der Kommunalaufsicht über den Kreditrahmen hinaus tätigen.

Es ist deshalb unabdingbar, dass die Stadt ihre Investitionen auf die ordentliche Tilgung begrenzt oder im laufenden Geschäft Überschüsse erwirtschaftet. Wenn wir

nicht in den Jahren mit positiven Rahmenbedingungen Schulden abbauen, dann wird es uns in schlechten Jahren erst recht nicht gelingen.

Zusammen mit dem außerordentlichen Ergebnis erreichen wir nach Abschreibungen, aber vor Rückstellungen also die berühmte schwarze Null. Für die Stadt ein durchaus erfreuliches Ergebnis, weil wir im kurzfristigen Bereich Schulden abbauen. Es soll aber auch Ansporn sein, auf dem Weg zu einer wirtschaftlich starken Stadt weiter konsequent voranzumarschieren.

Die Stadt hat mit der Kommunalaufsicht einen genehmigten Kreditrahmen von 19,4 Mio. € vereinbart, von dem vorab die kapitalisierten Leasingkosten in Höhe von knapp 1,2 Mio. € abzusetzen sind. Aus diesem Kreditrahmen, den Investitionspauschalen des Landes und den Investitionsförderungen werden die Hochbauinvestitionen in Höhe von 21,3 Mio. €, davon

- 10,1 Mio. € für den Schulbau,
- die Investitionen für den Straßenbau - 18,9 Mio. €,
- die Sportstätten – 1,9 Mio. € - ,
- die Feuerwehr – 0,6 Mio. €- und
- der laufende Investitionsbedarf der Fachämter finanziert.

Hinzu kommen die Investitionen, die nicht auf den Kreditrahmen angerechnet werden. Hier sind besonders

- der Ausbau des Auestadions mit 2,8 Mio. €,
- der Flughafen mit 6,4 Mio. €,
- die Infrastruktur für die Multifunktionshalle mit 1,0 Mio. € und
- die Sanierung des Staatstheaters mit 1,6 Mio. € zu nennen.

Insgesamt investiert die Stadt 58,5 Mio. € in Bauten und Sachanlagen.

Die in den vergangenen Jahren an den KVV-Konzern geflossene Kapitalzuführung wollen wir zurück nehmen, weil der Konzern und die Tochtergesellschaften inzwischen über eine gut ausreichende Eigenkapitalausstattung verfügen. Einen Teil dieses Betrages wollen wir für die Finanzierung der notwendigen Investitionen in die Bäderlandschaft einsetzen.

Wie im vergangenen Jahr weise ich ausdrücklich darauf hin, dass alle Investitionen in den kommenden Jahren Zinsverpflichtungen und Abschreibungen generieren. Wir müssen also auch mit Blick auf zukünftige Ergebnishaushalte die Investitionsvolumina kontinuierlich zurückführen.

Die Haushaltswirtschaft befindet sich auf einem guten Weg, aber wir sind immer noch weit von dem Punkt entfernt, an dem man Entwarnung geben könnte. Insbesondere bleibt die Stadt aufgrund ihrer extrem hohen Verschuldung anfällig gegenüber konjunkturellen Schwankungen.

Ein Einbruch bei der Gewerbesteuer und/oder den Schlüsselzuweisungen würde die Stadt schnell wieder tief in die roten Zahlen drücken. Wir müssen deshalb die Weichen richtig stellen und Wachstum und Beschäftigung konsequent fördern und die Schuldenlast reduzieren. Auf Dauer gilt: Man kann nur das Geld ausgeben, das man vorher verdient hat.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.