

- Beschluss**
 Wahl
 Kenntnisnahme

Vorlagen Nr. 20/012/2019

öffentlich

Fachbereich: Kämmerei Verfasser/in: Schölzel, Christian	Datum: 28.02.2019 Az.: 20-11/Hin
--	-------------------------------------

Beratungsfolge	Termine	Art der Entscheidung
Kreisausschuss	25.03.2019	Kenntnisnahme

Zweiter Bericht der Finanzstrukturkommission

- | | | | |
|-----------------------------|--|--|--|
| Finanzielle Auswirkung | <input checked="" type="checkbox"/> ja | <input type="checkbox"/> nein | <input type="checkbox"/> noch nicht zu übersehen |
| Personelle Auswirkung | <input type="checkbox"/> ja | <input checked="" type="checkbox"/> nein | <input type="checkbox"/> noch nicht zu übersehen |
| Organisatorische Auswirkung | <input type="checkbox"/> ja | <input checked="" type="checkbox"/> nein | <input type="checkbox"/> noch nicht zu übersehen |
| Auswirkung auf Kennzahlen | <input type="checkbox"/> ja | <input checked="" type="checkbox"/> nein | <input type="checkbox"/> noch nicht zu übersehen |

Der zweite Bericht der Finanzstrukturkommission wird zur Kenntnis genommen.

Fachbereich: Kämmerei Verfasser/in: Schölzel, Christian	Datum: 28.02.2019 Az.: 20-11/Hin
--	-------------------------------------

Zweiter Bericht der Finanzstrukturkommission

Anlass der Vorlage:

Parallel zur Erarbeitung des Haushaltsentwurfes 2016 hat Landrat Hendele im August 2015 eine Finanzstrukturkommission (FSK) unter Leitung des Kreisdirektors Martin M. Richter eingerichtet. Aufgabe der Finanzstrukturkommission ist es, Einsparpotenziale zu erarbeiten und Instrumente zu entwickeln, um den Kostenaufwuchs im Kreishaushalt dauerhaft zu reduzieren.

Nachdem schon mit der Vorlage 20/023/2016 ein erster Bericht der Finanzstrukturkommission vorgelegt wurde, werden nachfolgend die aktuellen Aufträge der Finanzstrukturkommission dargestellt.

Einen Schwerpunkt bildet dabei die Auswertung und Evaluation der GPA-Prüfung 2015/2016, insbesondere der GPA-Personalanalyse. Hierzu hat der Kreistag nach Vorlage der GPA-Prüfberichte im Dezember 2017 die Verwaltung beauftragt, auffällige Berichtsinhalte zu untersuchen und im Anschluss erneut zu berichten.

Sachverhaltsdarstellung:

Die Finanzstrukturkommission hat sich nach den in der Vorlage 20/023/2016 dargestellten Maßnahmen zwischenzeitlich als fester Beratungsbestandteil an den Schnittstellen der Auftragslagen zentraler Querschnittsbereiche der Verwaltung - Büro des Landrats, Organisation, Personalamt und Kämmerei - etabliert.

So war die Finanzstrukturkommission bei der betriebswirtschaftlichen Grundlagenerarbeitung der drei zentralen Organisationsprozesse „Beitritt zum KRZN“, „Kooperation in der chemischen Lebensmittelüberwachung“ und „Zukunft des Wohnheims für Menschen mit Behinderung“ beteiligt. Allen drei Prozessen ist dabei immanent, dass die Einbindung der Finanzstrukturkommission eng verzahnt mit den Regelaufgaben der betroffenen Querschnittsämter stattgefunden hat.

Des Weiteren konnte in Weiterentwicklung der bisherigen Konzeption eines Investitionscontrollings für Investitionen in Mietobjekte ein Beratungstableau entwickelt werden, durch welches die schwierigen Entscheidungslagen insbesondere im Bereich der Förderschulen betriebswirtschaftlich unterstützt wurden. Hierdurch wurden Maßnahmen in Höhe von rd. 100T € eingespart bzw. zunächst zurückgestellt.

Andere Aktivitäten wurden ebenfalls durch die Finanzstrukturkommission begleitet, konnten aber aus unterschiedlichen Gründen nicht zu Einsparerfolgen führen. So war die FSK intensiv am Beratungsprozess bei der Fortentwicklung der Seniorenbegegnungsstätten beteiligt. Es handelte sich hier um ein Thema, bei dem im Rahmen des Beratungsprozesses zu erkennen

war, dass die dem demografischen Wandel geschuldeten gesellschaftlichen Notwendigkeiten Einsparungen kaum zulassen werden.

Auch das Thema IT-Controlling wurde aufgrund der Verhandlungen zur Ausgestaltung der Bergisch-Rheinischen IT-Kooperation (BRIT) zunächst zurückgestellt und nach Konkretisierung des KRZN-Beitritts eingestellt.

Derzeit stehen drei Projekte im Fokus der FSK:

- 1.) Die Evaluation der GPA-Personalanalyse
- 2.) Die Entwicklung eines Gebührenleitfadens
- 3.) Aktivitäten im Bereich der Steueroptimierung

Zu 1.) Die Evaluation der GPA-Personalanalyse

Nach zum Teil massiver Kritik aus dem kommunalen Raum an der Prüfungskonzeption der GPA aus dem Jahre 2010 hat die GPA für die Prüfung 2015/2016 die Prüfinhalte deutlich abgewandelt. Alle Prüfberichte beschränken sich nun im Wesentlichen darauf, zu beschreiben und zu vergleichen, ohne dabei direkt Ansatzpunkte dafür zu liefern, ob das Ergebnis aus Sicht der GPA nun als gut oder schlecht zu bewerten ist. Die bisher verwendeten sogenannten KIWI-Werte zur schulmäßigen Einordnung von Sachverhalten sind weitestgehend entfallen. Die GPA verfolgt mit der aktuellen Prüfkonzeption das Ziel, den Kommunen Anhaltspunkte für weitere Recherchen an die Hand zu geben.

Zur Umsetzung des Kreistagsbeschlusses vom 18.12.2017 zur Aufarbeitung der GPA-Prüfung wurden daher sämtliche Prüfberichte nach möglichen Ansatzpunkten für eine weitergehende Prüfung untersucht. Die weitergehende Prüfung wurde durch die Finanzstrukturkommission unter Leitung von Herrn Kreisdirektor Martin M. Richter durchgeführt. Analog des Prüfungsschwerpunktes der GPA konnten im Bereich der Personalanalyse acht Bereiche mit Recherchebedarf identifiziert werden. Näheres hierzu ist den nachfolgenden ausführlichen Darstellungen zu den acht Prüfbereichen zu entnehmen.

Nach diesem sehr intensiven Rechercheprozess kann als Erkenntnis grundsätzlich festgehalten werden, dass die GPA-Prüfung äußerst kritisch zu bewerten ist. Die von der GPA ermittelten Werte haben nach näherer zeitintensiver Prüfung in keinem Fall belastbare Erkenntnisse geliefert. Es kann festgehalten werden, dass die Prüfung systematische Schwachstellen aufweist. So wurden im Rahmen der Personalanalyse durch die GPA Hinweise nicht berücksichtigt, die zwangsläufig zu abweichenden Zahlen führen mussten. Es wurde z.B. der über Sachkosten abgewickelte Einkauf von Fremdleistungen unberücksichtigt gelassen. Kreise, die viele Dienstleistungen fremd vergeben, brauchen weniger Stellen und stehen in der Darstellung der GPA positiv dar. Genauso wenig wurde die Qualität der Aufgabenerbringung berücksichtigt. Nach der GPA-Darstellung spielt es z.B. im Bereich der Zulassung keine Rolle, wie sehr die Wartezeiten und damit die Personalintensität bzw. die Qualität der Dienstleistung abweicht. Auch wurden die unterschiedlichen Anforderungen an unterschiedliche Kreisgegebenheiten, wie Einwohner, Gebietsgröße und Lage nicht berücksichtigt.

Im Bereich Tourismus erhält man eine scheinbar hohe und damit negative Kennzahl, wenn die Tourismusförderung innerhalb der Verwaltung angesiedelt ist und eine niedrige Personal Kennzahl, wenn die Tätigkeit in einer Tourismus-GmbH wahrgenommen wird.

Damit verleiten die GPA-Kennzahlen systematisch zu falschen Schlussfolgerungen und sind oftmals erst nach einem intensiven Rechercheprozess erkennbar.

Auch der zeitliche Ablauf ist zu hinterfragen. Im besten Fall wurden Daten aus dem Jahr 2014 verwandt, wobei die Vorlage der Berichte 2017 erfolgte. So kam es bei der Nacharbeit auch regelmäßig zu der Erkenntnis, dass sich die Gesamtsituation mittlerweile stark verändert hat.

Berücksichtigt man noch die Kosten der GPA-Prüfung von ca. 152 T € muss das Kosten-Nutzen-Verhältnis stark in Frage gestellt werden.

In den nachfolgenden Abschnitten werden nun Ablauf und Ergebnisse der Prüfung der FSK in Zusammenarbeit mit den jeweiligen Fachbereichen dokumentiert.

Ablauf und Ergebnisse der Prüfungen in den Fachbereichen

Im Vorfeld hat die FSK im Austausch mit der Organisation Sachverhalte identifiziert, für die eine Prüfung anhand der Kennzahlen der GPA durch Erweiterung um eigene Kennzahlen sinnvoll durchgeführt werden konnte. Aus den insgesamt 130 von der GPA definierten Aufgabenblöcken wurden folgende Aufgabenblöcke, die im kreisweiten Vergleich einen überdurchschnittlich hohen Personaleinsatz aufweisen, einer vertieften Prüfung durch die Finanzstrukturkommission unterzogen:

Nr.	Aufgabenblock	Zuständiges Amt
1	Fahrerlaubnisangelegenheiten	Straßenverkehrsamt
2	Zulassungsangelegenheiten	Straßenverkehrsamt
3	Überwachung der Halterpflichten	Straßenverkehrsamt
4	Kaufmännisches Gebäudemanagement	Amt für Hoch- und Tiefbau
5	Technisches Gebäudemanagement	Amt für Hoch- und Tiefbau
6	Amtliche Lebensmittelüberwachung	Amt für Verbraucherschutz
7	Sozialpsychiatrischer Dienst	Gesundheitsamt
8	Bodenschutz	Umweltamt

In den übrigen Aufgabenblöcken konnte aufgrund der Kennzahlen und Finanzdaten kein Prüfungserfordernis festgestellt werden.

Die zu prüfenden Aufgabenblöcke wurden im Austausch mit den zuständigen Ämtern aufgearbeitet. Im Ergebnis ist dabei für alle Aufgabenblöcke festzuhalten, dass der GPA-Bericht keine Erkenntnisse oder Hinweise für ablauf- oder aufbauorganisatorische Verbesserungspotentiale erkennen lässt. Wesentliches Hindernis war in allen Gesprächskonstellationen die Feststellung, dass bereits die Vergleichsgrundlagen derart unpräzise sind, dass die dort ermittelten Kennzahlen ins Leere führen. Folgende Kritikpunkte kehrten in allen Gesprächen mit den Ämtern wieder:

- In den geführten Personalanalyse-Gesprächen mit den GPA-Prüfern sind z.T. detaillierte Hinweise und Begründungen für Besonderheiten beim Kreis Mettmann gegeben worden, die sich zumeist nicht im Bericht wiederfinden.
- Korrespondierend zur Personalanalyse hätten die Sachaufwendungen dargestellt werden müssen, wenn Aufgaben nicht durch eigenes Personal, sondern durch Dritte wahrgenommen werden. Der Aspekt der Aufgabenwahrnehmung durch Dritte bleibt in der GPA-Analyse jedoch weitgehend unbeleuchtet.

- Die Aufgabentiefe und -standards wirken sich unmittelbar auf den Personaleinsatz aus. Leistungsaspekte bleiben im Bericht jedoch weitgehend - sicherlich auch aufgrund der Schwierigkeit ihrer Ermittlung - unberücksichtigt.

Analyse im Straßenverkehrsamt

Nr.	Aufgabenblock	Anlass - Vollzeitstellen im Vergleich		
		Kreis Me	Maximum	Mittelwert
1	Fahrerlaubnisangelegenheiten	20,12	25,56	12,68
2	Zulassungsangelegenheiten	34,03	38,39	21,57
3	Überwachung der Halterpflichten	12,63	12,90	6,07

Das Fachamt hat durch eigene Recherche Unterschiede bezüglich des dem Bereich zugeordneten Personals festgestellt. So sind der Bereich Fahrerlaubnisangelegenheiten und die Zulassungsstelle bei einem Kreis in einer gemeinsamen Abteilung zugeordnet, während sie beim Kreis Mettmann zwei unterschiedliche Abteilungen darstellen. Die Sachgebiete Taxilizenzen, gewerblicher Güterkraftverkehr und gewerbliche Personenbeförderung sind beim Kreis Mettmann in der Führerscheinstelle zusammengefasst, wohingegen diese Sachgebiete bei anderen Kreisen in der Abteilung Verkehrssicherheit angesiedelt sind. Anhand dieser Beispiele wurden somit erhebliche Zweifel an der Vergleichbarkeit geweckt.

Weiterhin bestehen Unstimmigkeiten bezüglich der Zuordnung von Querschnittsaufgaben. Querschnittsaufgaben (z.B. EDV-Betreuung, Weiterentwicklung von Datenverarbeitungsverfahren) werden beim Kreis Mettmann durch entsprechendes Personal in allen Abteilungen wahrgenommen. Unklar ist, wie dies in anderen Kreisen gehandhabt wird. Nach Abzug entsprechender Stellenanteile kommt das Fachamt im Bereich Fahrerlaubnisangelegenheiten auf 16,76 Vollzeitstellen und im Bereich Zulassungsangelegenheiten auf 32,26 Vollzeitstellen. Ebenfalls unberücksichtigt bleiben bewusst gesetzte Standards mit entsprechend hoher Personalausstattung, die zu einer verbesserten Ablauforganisation und der damit verbundenen höheren Kundenzufriedenheit führen. So werden Bürgerinnen und Bürgern sowohl in der Führerschein- als auch in der Zulassungsstelle des Kreis Mettmann von Mitarbeitenden an der Information empfangen und die Vollständigkeit der Unterlagen überprüft. Erst danach erfolgt die Weiterleitung an die sachbearbeitenden Kollegen oder Kolleginnen.

Auch bei den Kennzahlen war die Datengrundlage zum Teil unverständlich. So wird für einen Kreis die Anzahl der erlassenen Betriebsuntersagungen als größer als die Anzahl der eingegangenen Anzeigen ausgewiesen, was aufgrund des kausalen Zusammenhangs zwischen Anzeige und Betriebsuntersagung unlogisch erscheint. Grund dafür könnte sein, dass hier alle Einzelmaßnahmen im Verfahrensablauf der Betriebsuntersagung aufgeführt wurden, vom Kreis Mettmann wurde hingegen ausschließlich die geforderte Anzahl der Betriebsuntersagungen pro Fahrzeug mitgeteilt.

Aus Sicht der Finanzstrukturkommission wurde für diese Aufgabenblöcke kein Anhaltspunkt für eine weitergehende Prüfung auf Grundlage des GPA-Berichts gegeben.

Analyse im Amt für Hoch- und Tiefbau

Nr.	Aufgabenblock	Anlass - Vollzeitstellen im Vergleich		
		Kreis Me	Maximum	Mittelwert
4	Kaufm. Gebäudemanagement	10,99	11,53	5,23
5	Techn. Gebäudemanagement	17,62	19,72	8,16

Bereits bei der Zuordnung des Personals zu Aufgabenblöcken traten Unstimmigkeiten dahingehend auf, dass bestimmte Tätigkeiten in der Beschreibung der Aufgabenblöcke durch die GPA nicht enthalten waren. Hierbei handelt es sich insbesondere um Querschnittsfunktionen - Vergabe, Controlling, Rechnungswesen - für die auch der Prüfer der GPA vor Ort nicht beantworten konnte, wie diese Funktionen in anderen Kreisen zugerechnet werden.

Über diese Querschnittsfunktionen hinaus sind im Aufgabenprofil des Amtes für Hoch- und Tiefbau weitere Tätigkeiten aufgeführt, bei denen nicht eindeutig zuordenbar war, wie dies in anderen Kreisen berücksichtigt wird. Im Einzelnen sind dies:

Zu Aufgabenbereich 23, Kaufmännisches Gebäudemanagement - 10,99 Vollzeitstellen (2014):

- 0,46 Stellenanteile für die Querschnittsaufgaben.
- 0,51 Stellenanteile für den Schließdienst.
- 1,00 Stellenanteil wird inzwischen nicht mehr besetzt.
- 0,86 Stellenanteile für Grundstücksangelegenheiten im Bereich Straßen und Naherholung (ggf. auch Zuordnung zu Aufgabenblöcken 120 - Planung und Bau von Kreisstraßen - oder 121 - Straßenverwaltung- und Unterhaltung).

Insgesamt können also bis zu 2,83 Stellenanteile - je nach Aufgabenzuschnitt der Vergleichskreise - in Abzug gebracht werden.

Zu Aufgabenbereich 26, Technisches Gebäudemanagement - 17,62 Vollzeitstellen (2014):

- 3,98 Stellenanteile für die Querschnittsaufgaben.
- 3,00 Stellenanteile für Handwerker, die ggf. bei anderen Kreisen im Aufgabenblock 25 - Hausmeisterdienste berücksichtigt sind.

Auch hier können je nach Aufgabenzuschnitt der Vergleichskreise bis zu 6,98 Vollzeitstellen in Abzug gebracht.

Die Aussagekraft eines Vergleichs, der im Wesentlichen auf Personalkennzahlen beruht, ist somit in erheblichem Maße zweifelhaft. Eine seriöse Einschätzung, wie der Kreis Mettmann im Vergleich mit anderen Kreisen dasteht, ist mit dieser Datengrundlage praktisch nicht möglich.

Darüber hinaus ist noch zu erwähnen, dass im Vergleichskreis nicht ersichtlich ist, welche Aufgabenbestandteile in Eigen- oder Fremdwahrnehmung erfolgen und wie sich die Eigentumsstruktur (z.B. Anmietung der Schulen) auf den Personalbedarf auswirkt. Ebenso ist zu bedenken, dass die Angabe der zu bewirtschaftenden Bruttogeschossfläche als Kernkennzahl der GPA keine Aussage über die Gebäudesubstanz enthält und ob der Personal- und Sachmitteleinsatz genügen, diese Substanz zu erhalten. Letzteres ließe sich beispielsweise über eine Kennzahl „Reinvestitionsquote darstellen.

Formel:

$$\text{Reinvestitionsquote (in \%)} = \frac{\text{Nettoinvestitionen in Sachanlagen}}{\text{Abschreibungen auf Sachanlagen}} * 100$$

Aus Sicht der Finanzstrukturkommission wurde für diese Aufgabenblöcke kein Anhaltspunkt für eine weitergehende Prüfung auf Grundlage des GPA-Berichts gegeben.

Analyse im Amt für Verbraucherschutz

Nr.	Aufgabenblock	Anlass - Vollzeitstellen im Vergleich		
		Kreis Me	Maximum	Mittelwert
6	Amtl. Lebensmittelüberwachung	16,08	22,75	10,84

Die Auswertung der GPA-Personalanalyse im Bereich der amtlichen Lebensmittelüberwachung hat ergeben, dass der Kreis Mettmann einen im oberen Bereich liegenden Personaleinsatz im Vergleich mit den anderen Kreisen aufweist.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass der in dem Bericht genannte hohe Personaleinsatz zum einen auf eine uneinheitliche Personalerhebung zurückzuführen und zum anderen durch die besondere Struktur des Kreises Mettmann begründet ist.

Das Fachamt hat durch eigene Recherche in den Berichten der GPA Unterschiede bezüglich des dem Bereich zugerechnete Personals festgestellt. Dies gilt für die amtlichen Fachassistenten (ehemalige Fleischkontrolleure), die dem Kreis Mettmann als für den Bereich zur Verfügung stehendes Personal zugerechnet wurden, während das bei anderen Kreisen nicht der Fall ist.

Allein hierdurch entsteht eine erhebliche Verzerrung, der Vergleich zwischen den Kreisen ist somit nicht mehr sinnvoll möglich. Erschwerend kommt die fehlende Aktualität des GPA-Berichtes hinzu. Seit 2014 hat das Amt für Verbraucherschutz zahlreiche neue Aufgaben übernommen, wie z.B.:

- die Marktüberwachung für Tabakerzeugnisse,
- die Einführung der vollständigen Gebührenpflicht für Maßnahmen in der Lebensmittelüberwachung und den damit verbundenen Gebührenbescheiden,
- die Einführung eines Risiko-Kontrollsystems für Kosmetika,
- Kontrolle der Allergenkennzeichnung und wahrzunehmende Informationspflichten.

Dies geschah unter gleichzeitigem Abbau eines Vollzeitäquivalentes im Verwaltungsbereich, welcher neben den vorhandenen Planstellen als B-Stelle geführt wurde und mittlerweile abgebaut wurde.

Neben der veralteten und uneinheitlichen Datengrundlage gibt es jedoch auch kreisspezifische Merkmale, die eine Vergleichbarkeit erschweren und ursächlich für die unterschiedliche Personalausstattung sind.

Der Kreis Mettmann weist eine städtische Struktur auf. Es besteht eine hohe Dichte an zu überprüfenden Restaurants, Imbiss- und Lebensmittelbetrieben, Textilgeschäften und anderen Gewerbebetrieben, die einen Bezug zum Regelungsinhalt des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches haben.

Landwirtschaftliche Betriebe mit einer sehr hohen Anzahl von Nutztieren wie Geflügel, Kühen, Schweinen oder Schafen gibt es kaum. Dafür gibt es – typisch für städtische Strukturen – eine hohe Zahl von Tierschutzfällen, die von Bürgern zur Anzeige gebracht werden.

Darüber hinaus weist der Kreis Mettmann einen beachtlichen Erfüllungsgrad der vom Land vorgegebenen Soll-Plankontrollen und Soll-Probeentnahmen (5,5 Proben pro 1.000 Einwohner) aus. Hierzu führt das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes NRW jährlich eine Datenerhebung des vergangenen Jahres durch. Während der Landesdurchschnitt der durchgeführten Plankontrollen in den vergangenen zwei Jahren bei 69% und 80% lag, wies der Kreis Mettmann einen Erfüllungsgrad von 98-99% auf.

Auch in Bezug auf die Probenahmen lag der Kreis in den vergangenen zwei Jahren mit jeweils 98% über dem Landesdurchschnitt von 96 und 94%.

Insgesamt konnten somit für diesen Aufgabenblock keine Anhaltspunkte für eine weitergehende Prüfung anhand des GPA-Berichtes aufgedeckt werden.

Analyse im Gesundheitsamt

Nr.	Aufgabenblock	Anlass - Vollzeitstellen im Vergleich		
		Kreis Me	Maximum	Mittelwert
7	Sozialpsychiatrischer Dienst	19,41	19,41	10,08

Die Auswertung der GPA-Personalanalyse im Bereich des sozialpsychiatrischen Dienstes hat ergeben, dass der Kreis Mettmann im kreisweiten Vergleich einen überdurchschnittlich hohen Personaleinsatz aufweist. Die absoluten Zahlen betreffend stellt der Kreis Mettmann mit 19,41 Vollzeitäquivalenten, die diesem Bereich zugeordnet sind, den Maximalwert aller Kreise dar. Insgesamt kann festgehalten werden, dass der in dem Bericht genannte überdurchschnittlich hohe Personaleinsatz zum einen auf die uneinheitlichen (organisatorischen) Situationen vor Ort und damit auf die fehlende Vergleichbarkeit zwischen den einzelnen Kreisen zurückzuführen und zum anderen durch die bewusste Schwerpunktsetzung im Kreis Mettmann begründet ist.

Die Vergleichbarkeit zwischen den einzelnen Kommunen wird bereits dadurch erschwert, dass die in dieses Aufgabenfeld fallenden Leistungen in den seltensten Fällen ausschließlich mit eigenen Personal wahrgenommen werden. Auch der Kreis Mettmann bedient sich wie die meisten Kommunen teilweise der Aufgabenerfüllung durch Dritte. In einer Gesamtbetrachtung macht ein Vergleich der Aufwendungen für eigenes Personal ohne Betrachtung der ergänzend ausgelagerten Bereiche (z.B. über Kontrakte mit Wohlfahrtsverbänden) daher keinen Sinn. Bezogen auf die speziellen Aufgaben eines Sozialpsychiatrischen Dienstes habe beispielsweise ein Kreis, der in der Vergleichsbetrachtung einen äußerst geringen eigenen Personalbestand aufweist, nahezu sämtliche diesbezügliche Aufgaben an sozialpsychiatrische Zentren ausgelagert. Statt für den hier vergleichend betrachteten Personaleinsatz werden die dazu eingesetzten finanziellen Mittel in diesem Kreis entsprechend an anderer Stelle im Haushalt benötigt.

Darüber hinaus ist fraglich, inwieweit die Erfassung des zu diesem Aufgabenblock gehörenden Personals einheitlich erfolgt ist. Dem Kreis Mettmann wurde ein Vollzeitäquivalent angerechnet, das organisatorisch zwar dem Gesundheitsamt zugeordnet ist, inhaltlich jedoch Aufgaben aus dem Bereich der Eingliederungshilfe wahrnimmt.

Neben den methodischen und organisatorischen Unterschieden, die einen Vergleich erheblich erschweren, liegt der Unterschied des Personaleinsatzes auch darin begründet, dass sich der Kreistag bereits vor Jahren für eine entsprechende Schwerpunktsetzung entschieden hat. So stehen im Versorgungsgebiet Kreis Mettmann vier sozialpsychiatrische Dienste zur Verfügung, um die Bürgerinnen und Bürger optimal versorgen zu können. Die Anzahl der Kontakte des sozialpsychiatrischen Dienstes liegt mit über 20.000 Kontakten im Vergleichsjahr 389 % über dem Mittelwert i.H.v. 5.170 Kontakten. Neben den reinen Mengenangaben, die den hohen Einsatz des Kreises bereits andeuten, wird die Qualitätsfrage im Rahmen der GPA-Vergleichsbetrachtung gänzlich außer Acht gelassen. Zwar weisen andere Kommunen weniger Personal auf und stehen finanziell ggf. besser dar, fraglich ist jedoch, ob der Bedarfssituation vor Ort damit in ausreichendem Umfang Rechnung getragen wird.

Insgesamt konnten somit für diesen Aufgabenblock keine Anhaltspunkte für eine weitergehende Prüfung anhand des GPA-Berichtes aufgedeckt werden.

Analyse im Umweltamt

Nr.	Aufgabenblock	Anlass - Vollzeitstellen im Vergleich		
		Kreis Me	Maximum	Mittelwert
8	Bodenschutz	8,63	9,80	4,72

Die von der GPA erstellten Kennzahlen stellen weder ein einheitliches Bild dar, um die Kreise untereinander vergleichen zu können, noch sind diese aussagefähig, um das Leistungsspektrum und -vermögen der Verwaltung angemessen wiederzugeben.

So ist - wie auch bei den meisten anderen Aufgabenblöcken - unklar, ob bei der Anzahl der Stellen für alle Kreise die gleichen Voraussetzungen zu Grunde liegen.

Darüber hinaus sind die Besonderheiten des Kreises zu beachten. Der Kreis mit seiner ausgeprägten Gewerbe- und Industriekultur und dichten Besiedlung kann nur mit den wenigsten Kreisen (z.B. Kreis Recklinghausen) sinnvoll in einen Vergleich gesetzt werden. Und auch hier stoßen Vergleiche schnell an ihre Grenzen, da über die reinen Fallzahlen hinaus (Auskünfte, Sanierungen etc.) keine qualitative Einschätzung möglich ist: weder über Schwere der Bodenverschmutzung und Besonderheiten der Sanierungsmaßnahmen einerseits oder über die Dienstleistungsqualität andererseits.

Der Kreis Mettmann setzt hier Schwerpunkte in die Auskunft und Beratung der Bürgerinnen und Bürger, in die konkrete Umsetzung von Sanierungsmaßnahmen sowie im Bereich Umweltschutz. So konnte bspw. durch sogenanntes Bodenrecycling im Kreisgebiet sehr knapp verfügbare Bodenfläche wieder nutzbar gemacht werden, was einerseits zu Steuereinnahmen führt (Wohnsiedlung, Gewerbegebiet) und andererseits zusätzlichen Flächenverbrauch vermeidet.

Somit konnten auch für diesen Aufgabenblock keine Anhaltspunkte für eine weitergehende Prüfung anhand des GPA-Berichtes aufgedeckt werden.

zu 2.) Die Entwicklung eines Gebührenleitfadens

Die Finanzstrukturkommission hat sich der Thematik „Gebührenkalkulation und Abrechnung mit Dritten“ angenommen.

Hintergrund ist, dass die Ermittlung der Höhe von Gebühren und Abrechnungen in den jeweiligen Fachämtern erfolgt, in denen auch die Fachkenntnisse der einzelnen Themenbereiche vorliegen. Einzelne Bestandteile dieser Kalkulationen müssen jedoch von den Fachämtern an zentralen Stellen des Hauses (Anlagenbuchhaltung, Controlling, Gehaltsstelle) abgefragt werden. Hierbei ist aufgefallen, dass die Abfragesituation heterogen ist. Beispielsweise werden teilweise die reinen Gehaltszahlungen und in anderen Fällen die Personalaufwendungen inkl. Zuführungsaufwand zu den Pensions- und Beihilferückstellungen abgefragt, was einen erheblichen Unterschied des abzurechnenden Betrages mit sich bringt. Dieser Umstand muss keinesfalls falsch sein, da auch die Abrechnungsgrundlagen der einzelnen Bereiche ganz unterschiedlich sind. Gebührenrechtlich zulässig ist z.B. auch der Ansatz nicht zahlungswirksamer Personalaufwendungen (Rückstellungen), bei der Abrechnung von Leistungen mit dem Land darf hingegen z.T. nur auf den Zahlungsfluss abgestellt werden.

Um der Verwaltung die nötige Sicherheit bei der Differenzierung dieser verschiedenen Abrechnungsnotwendigkeiten zu geben, hat sich die Finanzstrukturkommission für die folgende Vorgehensweise zur Aufarbeitung dieser Thematik entschieden:

Abfrage in den Fachämtern

In einem ersten Schritt wurden Mitte 2018 alle Fachämter des Hauses anhand eines Fragebogens nach den Kalkulationsbestandteilen befragt, bei denen der Kreis als Leistungserbringer durch Bescheid- oder Rechnungserstellung Erträge erzielt.

Hierbei wurden ebenfalls die rechtlichen Grundlagen sowie die Herkunft der Daten erfragt (eigene Ermittlung, Abfrage in Querschnittsbereichen etc.).

Auswertung der hausweiten Abfrage & Erstellung eines Leitfadens

Alle Bestandteile der Rückläufe wurden in einer Matrix erfasst, die schnell Aufschluss über die ämterpezifischen Ermittlungsgrundlagen gab.

Um den Fachämtern eine allgemeingültige Hilfestellung geben zu können, hat die FSK den „Leitfaden für die Gebührenkalkulation und die Abrechnung mit Dritten in der Kreisverwaltung Mettmann“ entworfen, der sich aktuell in Abstimmung befindet.

Der Leitfaden soll die zielgerichtete Anwendung der korrekten Kostenbestandteile für Gebühren und Dritt abrechnungen erleichtern. Er enthält zum einen Grundlagen wie die Unterscheidung zwischen Verwaltungs- und Benutzungsgebühren sowie sonstigen Abrechnungen. Zum anderen werden die einzelnen Bestandteile wie Personalkosten, Sachkosten, kalkulatorische Zinsen, (kalkulatorische) Abschreibungen und die verschiedenen Ermittlungsverfahren erläutert, um die Spannweite verschiedener Kalkulationsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Dieser Leitfaden stellt eine Hilfestellung für die Fachämter dar und soll einen möglichst einheitlichen Gebührenmaßstab gewährleisten.

Ziel ist es hierbei nicht, alle vorhandenen Gebühren zu maximieren. Vielmehr gilt es ein Bewusstsein für diese Thematik zu schaffen, um Abrechnungen anzupassen, wenn es sinnvoll ist und alle dem Kreis anfallenden Aufwendungen zu berücksichtigen. Der notwendige politische Gestaltungsspielraum für die Gebührenfestlegung bleibt ausdrücklich erhalten.

Etwasige Anpassungen von Gebührenkalkulationen werden dem Kreistag und seinen Gremien gesondert vorgelegt.

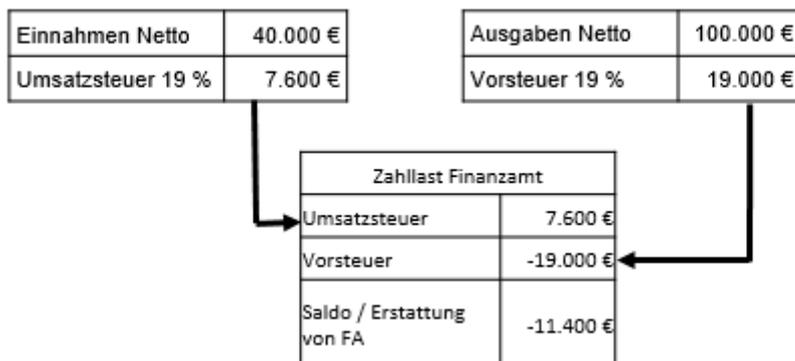
zu 3.) Aktivitäten im Bereich der Steueroptimierung

Bei der Steueroptimierung verfolgt der Kreis das Ziel, die bestehende Steuerlast im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten zu minimieren und durch steuerliche Gestaltung insbesondere im Bereich der Vermietung und Verpachtung einen sogenannten Vorsteuerüberhang zu erzielen.

Steuersubjekt der Kreisverwaltung sind im derzeit gültigen Recht die sogenannten Betriebe gewerblicher Art (BgA). Verkürzt gesagt handelt es sich bei einem BgA um eine unternehmerische Tätigkeit, die im potentiellen Wettbewerb mit privaten Dritten steht und einen Umsatz von 35.000 € pro Jahr übersteigt. Für diese BgA sind jährlich Gewinnermittlungen im Rahmen einer Einnahmeüberschussrechnung vorzunehmen. Die Steueroptimierung besteht darin, durch eine Anrechnung aller berücksichtigungsfähigen Auszahlungen den Gewinn zu minimieren. Hierdurch wird im Gewinnfall unmittelbar die Steuerlast bei den Ertragsteuern (Gewerbe-, Körperschaft- und Kapitalertragsteuer) reduziert. Das Potential für Optimierungen ist hierbei jedoch bei der Kreisverwaltung weitgehend ausgereizt.

Eine weitere Möglichkeit der Steueroptimierung besteht darin, durch steuerliche Gestaltung insbesondere bei Vermietungen und Verpachtungen einen Vorsteuerüberhang zu erzielen. Im Wesentlichen funktioniert dies so, dass in einem Geschäftsbereich mit geringen Einnahmen

und hohen Investitionen und Instandhaltungsauszahlungen das Saldo der dem Finanzamt geschuldeten Umsatzsteuer und der vom Finanzamt zurückerstatteten Vorsteuer zu Gunsten des Kreises einen Vorsteuerüberhang ausweist. An einem vereinfachten Beispiel kann dies wie folgt dargestellt werden:



Ein steuerliches Gestaltungspotential wurde seitens der Verwaltung bei der Vermietung der Sport- und Schwimmhallen der Berufskollegs und Förderzentren identifiziert. In Zusammenarbeit mit dem Amt für Hoch- und Tiefbau, welches die Mietverträge verwaltet, wurden die Vertragssituation ausgewertet und alle damit verbundenen Ein- und Auszahlungsströme analysiert. Im nächsten Schritt wurden die Unterlagen den Steuerberatern von Rödl & Partner zugeleitet, um die Voraussetzungen der Steuergestaltung für den Kreis zu prüfen. Im Ergebnis soll eine Checkliste stehen, die ggf. noch Hinweise zur passenden Vertragsgestaltung gibt. Eine Rückmeldung der Steuerberater wird für März 2019 erwartet. Sobald die Voraussetzungen durch den Kreis erfüllt sind, ist der Sachverhalt in einem formlosen Schreiben der Finanzverwaltung mitzuteilen.

Finanzielle Auswirkungen

Aufgrund des strukturellen Charakters der dargestellten Maßnahmen können die finanziellen Auswirkungen nicht betragsmäßig benannt werden.