

**100. Vergleichende Prüfung
„Haushaltsstruktur 2004: Landkreise“
nach dem Gesetz zur Regelung der überörtlichen
Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen
(ÜPKKG)
durch den Präsidenten des Hessischen Rechnungshofes**

**Schlussbericht
für den
Landkreis Kassel**

(in den Vergleich waren einbezogen: Landkreise
Darmstadt-Dieburg, Offenbach und Wetteraukreis)

***Kurzdarstellung und –bewertung
durch die Verwaltung***

Kassel, im August 2006

KONSOLIDIERUNGSBEDARF 2003:

12,2 Mio. € JÄHRLICH

- Stufe 1:** Landkreisindividuelles Konsolidierungspotenzial
- konkrete Konsolidierungsentscheidungen notwendig
- Stufe 2:** Konsolidierungspotenzial aufgrund der Vergleichenden Prüfung (Benchmark)
- vertieft zu prüfen –
- Stufe 3:** Bedarfsorientierte Konsolidierungsmaßnahmen orientiert am Defizit („Rasenmähermethode“)
- für ausgewogene Konsolidierungsentscheidungen ungeeignet -

Zusammenfassung des Konsolidierungspotenzials 2003

- ohne Qualitätsbewertung -
(unter grundsätzlicher Anwendung der
ABC-Analyse pro Einzelplan orientiert an den Ausgaben)

(ohne Brand- u. Katastrophenschutz und Kreistrassen)	Stufe 1	Stufe 2
A. Kreisorgane	- €	246 000 €
B. Revision	- €	275 000 €
C. Frauenbeauftragte	16 000 €	- €
D. Öffentliche Sicherheit und Ordnung	183 000 €	- €
E. Schulen	1 692 00 €	8 605 000 €
F. Volkshochschule	15 000 €	- €
G. Jugendhilfe	1 382 000 €	165 000 €
H. Sozialhilfe	23 000 €	459 000 €
I. Sonstige soziale Leistungen	162 000 €	- €
J. Erziehungsberatungsstelle	65 000 €	- €
K. Gesundheitsamt	- €	153 000 €
L. Bauaufsicht	374 000 €	1 237 000 €
M. Regionalentwicklung	388 000 €	1 044 000 €
N. Eigenbetrieb Jugend- u. Freizeiteinrichtungen	2 292 000 €	1 857 000 €
O. Ausschüttung Zinsgewinne JFE	1 550 000 €	- €
Summe	8 142 000 €	14 041 000 €

Erläuterungen zu:

A. Kreisorgane

Stufe 2:

Reduzierung der Entschädigung für die ehrenamtlich Tätigen auf die Werte des Wetteraukreises in 2003 (0,92 € anstelle 1,92 € je Kreiseinwohner, Mittelwert 1,41 € je Kreiseinwohner)

B. Revision

Stufe 2:

Reduzierung des Zuschussbedarfs pro Einwohner auf den Wert des Wetteraukreises in 2003 (1,58 € anstelle 2,82 €)

C. Frauenbeauftragte

Stufe 1:

Streichung der Zuschüsse an das Frauenhaus und die Frauenberatungsstelle

D. Öffentliche Sicherheit und Ordnung

Stufe 1:

Bereits erfolgte Reduzierung um vier Planstellen bei der gemeinsamen Kfz.-Zulassungsstelle Kassel-Stadt und –Land

Stellungnahme:

Die Feststellung ist unrichtig, weil die Personalkosten ansonsten von der Stadt Kassel in voller Höhe erstattet worden wären. Ansonsten kann sich Konsolidierungspotenzial nur über die Überschussbeteiligung des Landkreises an dem gemeinsamen Ordnungsbehördenbezirk ergeben; diese wurde jedoch nicht in die Prüfung einbezogen.

E. Schulen

Stufe 1:

Aufgabe von 12 Grundschulstandorten sowie Rückführung des Zuschussbedarfs pro Schüler auf das dynamisierte Niveau von 2001

Stellungnahme:

Im Sinne einer wohnortnahen Grundschulversorgung kann die Schließung von Grundschulstandorten in einem Flächenkreis, der teilweise ländlich strukturiert ist, nur eine „Ultima-ratio-Lösung“ darstellen.

Dies schließt nicht aus, durch die schulorganisatorische Zusammenführung dezentraler Schulstandorte im Leitungs- und Sekretariatsbereich sowie in der Gebäudewirtschaft Synergien anzustreben.

Stufe 2:

Einsparung von 262 Vollzeitstellen

Stellungnahme:

Die im Vergleich zum Wetteraukreis höhere Stellenzahl geht im wesentlichen auf die Eigenreinigung der Schulen des Landkreises Kassel zurück.

Die gegengerechneten Kosten für die eingekauften Fremdleistungen des Wetteraukreises auf Seite 252 des Berichts sind jedoch nicht schlüssig. Der Bitte, die Höhe der Kosten für die Fremdreinigung im Wetteraukreis zur Kenntnis zu erhalten, wurde lediglich mit dem als Anlage beigefügten Schreiben vom entsprochen, welches für eine weitere vergleichende Betrachtung ungeeignet ist.

Die Verwaltung wird deshalb diesbezüglich eigene Analysen durchführen.

F. Volkshochschule

Stufe 1:

Rückführung des Zuschussbedarfs auf den des Jahres 2001

G. Jugendhilfe

Stufe 1:

- Einsparung von 0,61 Stellen bei der Übernahme von Kindergartenbeiträgen (29 000 €)
- Bei Erreichung der Kennzahlen 2001 für die Transferzahlungen im Bereich der Hilfe zur Erziehung (21 214 € pro Fall) und der Fallzahl pro Planstelle (37) hätten in 2003 1 353 000 € eingespart werden können.

Stufe 2:

- mögliche höhere Rückerstattung zu Unrecht gezahlter Leistungen im Bereich der Förderung von Kindern in Tagesstätten

Stellungnahme:

Rückerstattungen bei übernommenen Elternbeiträgen fallen nur dann an, wenn diese zu Unrecht gezahlt wurden. Hierfür gibt es verschiedene Gründe (z. B. verspätete Mitteilung von Sachverhaltsänderungen). Ein geringer Betrag von Erstattungen dokumentiert eine weitgehend fehlerfreie Bearbeitung.

Insofern ist es falsch, eine mögliche Haushaltsverbesserung darin zu vermuten, dass der Landkreis Offenbach in 2003 13 000 € höhere Rückerstattungen zu verbuchen hat.

- Einsparung von 3 Stellen bei den Hilfen zur Erziehung

Stellungnahme:

78 % der Beratungsfälle im Allgemeinen Sozialen Dienst mündeten im Jahr 2005 nicht in Hilfen zur Erziehung. Durch die Verringerung der Personalkapazität und des damit verbundenen Beratungsumfanges könnte die Anzahl der HzE-Fälle und der Transferleistungen ansteigen.

H. Sozialhilfe:

Stufe 1:

Einsparung einer halben Leitungsstelle in den Außenstellen des Sozialamtes

Stufe 2:

- Reduzierung der Kosten je Fall im Bereich der Hilfe zur Pflege (stationär) auf den Referenzwert des Wetteraukreises (8 912 € anstelle 9 405 € je Fall)
- Reduzierung der Kosten je Fall im Bereich der Eingliederungshilfe für behinderte Kinder bis 6 Jahre auf den Referenzwert des Landkreises Darmstadt-Dieburg (840,36 € anstelle 1 352,44 € je Fall)

I. Sonstige soziale Leistungen:

Stufe 1:

Streichung

- Altentag	32 933 €	
- Zuschüsse für Freizeiten etc.	42 493 €	
- Internationale Jugendarbeit	3 750 €	
- Zuschuss Kreisjugendring	5 983 €	(zwischenzeitlich anders gelöst)
- Zuschüsse Familienerholung	602 €	
- Zuschuss Kinder- und Jugendhilfe Calden	8 000 €	
- Zuschuss Drogenberatung Hofgeismar	66 000 €	
- Veranstaltungen der Jugendarbeit	2 500 €	

J. Erziehungsberatungsstelle

Stufe 1:

Einsparung von 1,38 Stellen bei gleichzeitiger Verlängerung der Wartezeiten

Stellungnahme:

Steigende Nachfrage und bereits jetzt längere Wartezeiten lassen keine Personalreduzierung innerhalb der Erziehungsberatungsstelle zu. Bei der Lösung von Erziehungsfragen sowie in Trennungs- und Scheidungssituationen sind immer mehr individuelle und familienbezogene Probleme zu bewältigen.

Erziehungsberatung ist ein niederschwelliges und ein Präventivangebot, welches langfristig Kosten in der Jugendhilfe spart (die fehlende betriebswirtschaftliche Messbarkeit dieser Aussage spricht nicht gegen deren Richtigkeit).

K. Gesundheitsamt

Stufe 2:

Reduzierung des Zuschussbedarfs auf den Wert des Wetteraukreises in 2003

Empfehlung:

Der Stadt Kassel ist vorzuschlagen, die Kennzahlen des Berichts im Zuge der beabsichtigten Fusion der Gesundheitsämter von Stadt und Landkreis Kassel mit zu berücksichtigen .

L. Bauaufsicht

Stufe 1:

Erhebung kostendeckender Gebühren bezogen auf das Jahr 2003 (ohne kalkulatorische Kosten)

Stufe 2:

Mittleres Konsolidierungspotenzial aus dem Vergleich des Kostendeckungsgrades der Jahre 2001 und 2003, wenn – wie beim Landkreis Darmstadt-Dieburg – 1 % kalkulatorische Kosten eingerechnet worden wären.

M. Regionalentwicklung

Stufe 1:

Rückführung des Zuschussbedarfs im Bereich der Regionalentwicklung und der Wirtschaftsförderung auf den Wert von 2001 (1 064 742 €)

Stufe 2:

Reduzierung des Zuschussbedarfs auf den Wert des Landkreises Offenbach (0,88 € anstelle 5,13 € pro Einwohner)

Stellungnahme:

In dem Zuschussbedarf sind neben den Verwaltungskosten insbesondere auch die Fremdenverkehrsförderung, die Beteiligungen an der Wirtschaftsförderung Kassel GmbH, dem Flughafen Kassel-Calden sowie die Aufwendungen für die europäische Kooperation enthalten.

Während bei den Personal- und Sachkosten Einsparpotential gesehen wird, sollte sich das Engagement des Landkreises im Bereich der Wirtschaftsförderung und des Fremdenverkehrs an den Bedürfnissen und den Strukturen der Region ausrichten. Insofern greift ein direkter Vergleich mit einem Landkreis des wirtschaftsstarken südhessischen Ballungsraum zu kurz.

N. Eigenbetrieb Jugend- u. Freizeiteinrichtungen

Stufe 1:

Kostendeckende Nutzungsentgelte, Verkauf oder Schließung der Jugend- u. Freizeiteinrichtungen

Stufe 2:

Reduzierung der reinen Sachkosten je Übernachtung (= 27 €) auf den Wert des Wetteraukreises (= 11 €)

O. Ausschüttung Zinsgewinne JFE

Partizipierung des Landkreises in Form einer Verzinsung des eingebrachten Eigenkapitals durch

- Vollständige Ausschüttung der Zinsgewinne
oder
- Umschuldungen in Einzelfällen durch Nutzung der Rücklage des Eigenbetriebes

Ehemalige Stellungnahme:

Es wird ausgeführt, dass eine Ausschüttung der Zins- und Beteiligungsgewinne an den Landkreis zweckmäßig sei und dies über eine Kredittilgung zu einer laufenden Haushaltsentlastung beitragen könne. Ohne die Zinseinnahmen sei eine mittel- und langfristige Aufrechterhaltung der Aufgabe des Eigenbetriebs zwar nicht möglich, dennoch könne die Ausschüttung der Zinseinnahmen auf einige Jahre oder die Höhe der Ausschüttungen auf einen Teil der Einnahmen begrenzt werden.

Eine Ausschüttung der Zins- und Beteiligungsgewinne – auch eine teilweise Ausschüttung – würde zu defizitären Jahresergebnissen des Eigenbetriebes führen, die innerhalb kürzester Zeit den Bestand der Einrichtungen erheblich gefährden würden.

Nach dem Finanzplanungen des Eigenbetriebs ist für das Jahr 2005 ein defizitäres Betriebsergebnis von ca. 2,25 Mio. € zu erwarten, für das Jahr 2006 wird mit einem Minus von rd. 2,18 Mio. € gerechnet.

Diese Defizite werden über die Zins- und Beteiligungsgewinne aufgefangen. Für das Jahr 2005 wird eine Dividende in Höhe von rd. 1,7 Mio. € erwartet und Zinsgewinne in einer Größenordnung von rd. 675 000 €. Dies soll zu einem ausgeglichenen Jahresergebnis führen.

Bereits im kommenden Jahr 2006 ist mit erheblich geringeren Zinserlösen, nämlich nur noch mit rd. 385 000 € zu rechnen, so dass der Eigenbetrieb alle Anstrengungen zu unternehmen hat, ein ausgeglichenes Jahresergebnis zu erreichen.

Ohne die Zins- und Beteiligungsgewinne verbliebe ein jährliches Defizit von rd. 2 – 2,5 Mio. €. Bereits in drei Jahren ist von einem Defizit in Höhe von mindestens 6,0 Mio. €, in fünf Jahren von mindestens 10 Mio. € auszugehen. Spätestens dann müsste der Landkreis die Verluste nach dem Eigenbetriebsgesetz ausgleichen. Ein weiterer Verlustvortrag wäre nicht mehr zulässig.

Zu bedenken ist, dass der Eigenbetrieb in der Vergangenheit dem Landkreis bereits Mittel in einer Größenordnung von rd. 37 Mio. € zum Zwecke der Haushaltskonsolidierung und zur Ermöglichung von Investitionsprogrammen transferiert hat. Diese Transaktionen haben trotz aller erdenklichen Möglichkeiten der Steuereinsparungen zu einer Steuerlast des Eigenbetriebes (Kapitalertragssteuer 10,0 %, Solidaritätszuschlag 5,5 %) von bislang rd. 1,25 Mio. € geführt. Da die endgültige Besteuerung der an den Landkreis Kassel abgeführten Mittel seitens der Oberfinanzdirektion immer noch nicht abschließend geklärt wurde, ist mit weiteren erheblichen Steuerbelastungen zu rechnen.

Auch die für zweckmäßig erachtete Ausschüttung der Zinsgewinne würde der genannten Besteuerung unterzogen. Die Anmerkung, dass die Kapitalertragssteuer und der Solidaritätszuschlag auf Antrag um die Hälfte erstattet werden kann, ist unzutreffend. Es gilt für Ausschüttungen an Gesellschafter ein einheitlicher Kapitalertragssteuersatz von 10 % (Solidaritätszuschlag 5,5 %) der nicht – auch nicht teilweise – erstattet wird.

Ferner wurden Darlehen an den Landkreis in Höhe von rd. 4,45 Mio. € gewährt.

Selbstverständlich werden auch in den kommenden Jahren alle vertretbaren Möglichkeiten der Ausgabensenkung, der Effizienzsteigerung und der Einnahmeverbesserung ausgeschöpft. Dennoch würde eine weitere Mittelbereitstellung bzw. die Ausschüttung von Zins- und Beteiligungsgewinnen den Betrieb in einen defizitären Bereich mit den oben aufgezeichneten Konsequenzen führen.

Relevante Anmerkungen/Einzelempfehlungen:

1. Einsparung ungeprüfter freiwilliger Leistungen (S. 31):
 - Museumsförderung (UA 3200)
 - Kulturförderung (UA 3300)
 - Musikschulförderung (UA 3310)
2. Positiver Effekt auf Sparpotenzial durch verlängerte Arbeitszeit der Beamten seit 2004 und der ggf. folgenden Ausdehnung auf die Tarifbeschäftigten (S. 38 Abs. 5)
3. Gesunkene Gebühren und Entgelte als Einnahmen des Verwaltungshaushaltes im Zeitraum 1999 – 2003 um 24 % (S. 63)
4. Forderung nach einem aktiven Zinsmanagement
5. Vermeidung des anhaltenden Verlustes bei dem Eigenbetrieb Kliniken (S. 116)
6. Steigerung der stationären Jugendhilfefälle bei insgesamt rückläufiger Fallzahl (S. 170)
7. Fehlende Trennung der Einnahmen nach § 5 und § 7 UVG (S. 180)
Stellungnahme:
Trennung wird seit 01.02.2005 vorgenommen
8. Prozentual niedrige Erfolgsquote bei den Vermittlungen in den ersten Arbeitsmarkt (S. 208)
Stellungnahme:
Das als Erfolgsrate dargestellte prozentuale Verhältnis der Abgänge in den ersten Arbeitsmarkt zu den Fällen der Hilfe zur Arbeit insgesamt ist insofern nicht sachgerecht, als die Vermittlungsaktivitäten des Landkreises Kassel schwerpunktmäßig auf den zweiten Arbeitsmarkt gerichtet waren.
Aktuell setzt sich sogar die Erkenntnis durch, dass ein dauerhafter dritter Arbeitsmarkt erforderlich wird.
9. Fehlende Informationen zu den Bruttogeschossflächen der Schulen (S. 247)
- 10.- Keine Kosten-/Nutzenanalyse im EDV-Bereich (S. 373)
 - Reduzierung von Telefon- und Datenleitungen durch die Zentralisierung von Verwaltungsstandorten (S. 306)
 - Personalverstärkung des EDV-Bereichs? (S. 310)
 - Beseitigung der Defizite im Bereich der Datensicherheit (S. 312)
11. Fehlendes EDV-Fachprogramm für das Gebäudemanagement (S. 323)
Stellungnahme:

Es soll das Programm des Odenwaldkreises übernommen werden. Eine eingesetzte Projektgruppe arbeitet zwischenzeitlich an der Vorbereitung der Implementierung.

12.Optimierung des Verhältnisses von Netto- zu Bruttogeschossflächen bei der Nutzung der Verwaltungsgebäude (S. 331)

13.Ausweitung der dienstlich anerkannten Fahrzeuge (S. 368)

Stellungnahme:

Der Landkreis Kassel schneidet bezüglich seines Fuhrparks im Vergleich zu den anderen Landkreisen sehr gut ab. Die einzige verbleibende Empfehlung, die sog. „anerkannten privaten Kraftfahrzeuge“ auszudehnen, kann nicht mehr umgesetzt werden, weil dieser Status aufgrund einer Änderung des Hess. Reisekostenrechts durch das 3. Gesetz zur Verwaltungsstrukturreform zwischenzeitlich entfallen ist. Auf die Höhe der Wegstreckenentschädigung hatte dieser Status beim Landkreis Kassel bisher ohnehin keinen Einfluss.

14.Differenzierung der vhs-Gebühren nach Attraktivität der Angebote (S. 416)

15.Geringfügige Mängel und Fristenverstöße bei den Gesellschaftsverträgen bzw. -gründungen von AGiL, der Nahwärmeversorgung Immenhausen GmbH und der KEG (S. 440, 442 u. 444)

16.Fehlen eines Leitbildes als Bestandteil eines Konsolidierungskonzeptes (S. 471)

17.Fehlende Aktualität und Zukunftsorientierung der Konsolidierungsmaßnahmen bis hin zum Haushaltsausgleich (S. 475)