

III. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

III.1 Gesamtbetrachtung

Die wesentlichen Feststellungen und Empfehlungen zu den Bereichen Verwaltungssteuerung, Gebäudemanagement, Personalwesen sowie Haushalts- und Finanzwirtschaft sind in diesem Berichtsteil zusammengefasst. Weitere Erläuterungen hierzu sowie Ergänzungen ergeben sich aus den jeweiligen Abschnitten im Berichtsteil IV.

Verwaltungssteuerung

Auf der Ebene der Zielsetzung hatte sich die Stadt Norden mit dem strategischen Stadtleitbild, der Stadtentwicklungskonzeption sowie der Formulierung strategischer Entwicklungsziele und Handlungsfelder in den sog. Kontrakten eine vorbildliche Basis für einen klar strukturierten Steuerungszyklus geschaffen (siehe hierzu auch den Berichtsteil II.3 „Aufgabenkritik und demografische Entwicklung“). Hervorzuheben ist, dass sich die strategischen Ziele im politischen Alltagsgeschäft wiederfanden, indem in den Beschlussvorlagen jeweils angegeben war, welchem strategischen Ziel dieser Beschluss diene. Außerdem waren die vorhandenen Produkte der Stadt Norden als Informationsträger geeignet, die Leistungen transparent darzustellen und eine Verbindung zwischen Finanz- und Leistungszielen erkennbar zu machen. Um den Anforderungen des § 4 Abs. 7 GemHKVO vollständig gerecht zu werden, sind jedoch noch die wesentlichen Produkte zu bestimmen. In diesem Zusammenhang empfiehlt die NKPA der Stadt Norden, die Frage der Wesentlichkeit der Produkte von deren Bedeutung für das Erreichen der strategischen Stadtentwicklungsziele abhängig zu machen. Außerdem sollten die in den Produkten enthaltenen Leistungsziele operativ ausgestaltet und konsequent mit geplanten Maßnahmen sowie Kennzahlen zur Zielerreichung hinterlegt werden.

Gebäudemanagement

Insbesondere beim Gebäudemanagement sieht die NKPA Optimierungspotenziale. Bedingt durch die dezentrale Bewirtschaftung der städtischen Liegenschaften in insgesamt fünf Fachdiensten entstanden durch Parallelstrukturen und verschiedene

Verantwortungsstränge Reibungsverluste, die aus Sicht der NKPA eine zielgerichtete und effiziente Aufgabenwahrnehmung erschwerten. Darüber hinaus gab es keine Stelle bzw. keine Vernetzung, über die alle steuerungsrelevanten Informationen aus den Teilbereichen zusammengeführt, ausgewertet und für die Bildung von Optimierungszielen genutzt werden konnten. Auch wirkten sich das Fehlen flächendeckend vorhandener Instandhaltungspläne, unterschiedlicher Standards und Verfahren bei der Bauerhaltung/Bauunterhaltung sowie das fehlende Controlling mit einem zielgesteuerten Berichtswesen negativ auf die Bewertung aus.

Insofern empfiehlt die NKPA einerseits, die Beschaffung einer Gebäudebewirtschaftungssoftware zu prüfen, mit der steuerungsrelevante Daten zentral zusammengeführt, ausgewertet und für die zukünftige Gebäudeentwicklung verwertet werden können. Andererseits sollte die Stadt Norden die Zentralisierung aller auf Gebäude bezogenen Aufgaben auch in aufbauorganisatorischer Sicht in Erwägung ziehen. Da die NKPA das kaufmännische Gebäudemanagement für einen wesentlichen Aspekt hält, bietet es sich aus Sicht der NKPA an, im Rahmen entsprechender Umstrukturierungs- bzw. Zentralisierungsüberlegungen Synergiemöglichkeiten mit anderen Bereichen, die bereits kaufmännisch geführt werden, zu eruieren.

Personalwesen

Im Rahmen der Bildung der QKZ für das Personalmanagement haben sich insbesondere der Stand und das Verfahren zu den Stellenbewertungen, die regelmäßige Erstellung einer Altersstruktur- und Fluktuationsanalyse sowie das Führen einer Übersicht mit den von den Beschäftigten erworbenen Zusatzqualifikationen positiv ausgewirkt. Optimierungspotenziale sieht die NKPA insbesondere im Bereich der Personalbedarfsplanung. Hier bietet es sich an, dieser auch Analysen über künftige Aufgabenstrukturen auf Basis der demografischen Entwicklungen zugrunde zu legen und stärker nach den strategischen Handlungsfeldern auszurichten. An eine strategisch orientierte Personalbedarfsplanung sollte sich schließlich eine entsprechende Personalentwicklungskonzeption anknüpfen, und zwar insbesondere für Beschäftigte mit Führungspotenzial oder für den Einsatz in zukünftig relevanten Arbeitsbereichen.

Hinsichtlich der bereits geführten Übersichten der Beschäftigten mit Altersangaben und Zusatzqualifikationen wird empfohlen, deren Aussagekraft zu stärken, indem diese z. B. auch um Angaben zu praktischen Erfahrungen, sozialen Kompetenzen und Netzwerkkontakten erweitert wird. So wird erkennbar, an welchen Stellen der Wissenstransfer organisiert werden muss, um einen hohen Standard in der Aufgabenwahrnehmung stetig gewährleisten zu können.

Darüber hinaus unterstützt die NKPA die Stadt Norden in ihren Bestrebungen, Mitarbeitergespräche, die bisher nicht geordnet geführt wurden, als verbindliches Instrument im Rahmen der Personalentwicklung einzuführen. Hier empfiehlt die NKPA, Situationsanalysen, Besprechungen von Entwicklungsperspektiven und die Vereinbarung von Zielen als Inhalte für das Mitarbeitergespräch einheitlich zu regeln. Darüber hinaus könnte in diesem Zusammenhang erneut die Einführung differenzierter leistungsorientierter Entgeltzahlungen diskutiert werden, um, ggf. auf freiwilliger Basis, einen zusätzlichen Anreiz zur Leistungssicherung bzw. Leistungssteigerung zu schaffen.

Haushalts- und Finanzwirtschaft

Der Finanzstatus der Stadt Norden gab, bezogen auf den Berichtszeitraum 2007 bis 2009 und hinsichtlich des Kernhaushalts, eine finanzstarke Kommune zu erkennen. Die Stadt glich ihre Haushalte stets aus, baute erhebliche Lasten aus vorjährigen Fehlbeträgen vollständig ab und generierte strukturelle Überschüsse. Sie reduzierte die Aufnahme von Liquiditätskrediten und kam zwischenzeitlich - im Haushaltsjahr 2009 sogar völlig - ohne Liquiditätskredite aus. Die Stadt Norden finanzierte ihre Investitionen ohne Kreditaufnahmen und baute ihren Schuldenstand ab. Sie erhöhte ihren Rücklagenbestand trotz umfangreicher zwischenzeitiger Entnahmen für die Finanzierung von Investitionen um ca. 600.000 € auf 1,4 Mio. €. Insgesamt vergrößerte die Stadt Norden durch diese Maßgaben ihre Handlungsspielräume sowohl im VwH als auch im VmH.

Maßgeblich für diese Entwicklung und grundlegende Veränderung des Finanzstatus der Stadt Norden im Kernhaushalt (im Vergleich zu den Jahren vor 2007) war die Gründung des Eigenbetriebs Stadtentwässerung Norden zum 01.01.2007 und die damit verbundene Übertragung des Vermögens an den Eigenbetrieb, der seinerseits

den Vermögensübergang i. H. v. ca. 18,3 Mio. € fremdfinanzierte. Diese Mittel flossen schließlich dem Kernhaushalt der Stadt Norden zu und konnten zur Deckung der Gesamtfehlbeträge aus Vorjahren und zur kompletten Tilgung der Liquiditätskredite verwendet werden.

Aufgrund der stark defizitären Haushaltssituation in der Zeit vor 2007 erkannte die Stadt Norden aber auch den grundlegenden Handlungsbedarf und nahm entsprechenden Einfluss auf die Verbesserung der strukturellen Haushaltslage. Vorbildlich ist in diesem Zusammenhang nach Auffassung der NKPA die im Haushaltsjahr 2008 getroffene Vereinbarung zwischen dem Rat und der Bürgermeisterin. Dieser „Kontrakt 2012“ verdeutlicht durch die jeweilige Selbstverpflichtung das Haushaltssicherungsbewusstsein aller verantwortlichen Akteure und dient dem strategischen Ziel, den Haushalt nachhaltig zu sanieren und das Leitbild der Stadt generationengerecht und kontinuierlich umzusetzen. Die auf die Haushaltswirtschaft der Stadt bezogenen Inhalte des Kontrakts waren zielführend und wirkungsvoll. Nützlich war auch die mit dem Land Niedersachsen geschlossene Zielvereinbarung im Rahmen der Gewährung von Bedarfszuweisungen, die in den Haushaltsjahren 2007 und 2008 haushaltswirksam wurden.

Insgesamt stellt die NKPA fest, dass die Stadt Norden stringent und ohne Vorbehalte sinnvolle Maßnahmen ergriff, um ihre Einnahmesituation entsprechend der Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung zu optimieren. Sie nutzte ihre Einnahmepotenziale bereits intensiv, denn neben der umfangreichen Verwertung von Kapitalvermögen und der angemessenen Einwerbung von Zuschüssen arbeiteten auch die gebührenfinanzierten Einrichtungen kostendeckend (mit Ausnahme des Kur- und Fremdenverkehrsbeitragswesens).

Die NGO sieht als nachrangiges Instrument zur Beschaffung der erforderlichen Finanzmittel die Erhebung von Steuern vor (§ 83 Abs. 2 NGO). Vor dem Hintergrund der sich verschlechternden Haushaltssituationen lt. Planungszeitraum wird die Stadt Norden, soweit sie ihren Aufgabenbestand nicht abzubauen vermag, nicht umhin kommen, auch ihre Realsteuern und örtlichen Steuern einer Überprüfung hinsichtlich ihrer Bemessungssätze zu unterziehen, denn nach den obigen Ausführungen lassen

die übrigen beeinflussbaren sonstigen Einnahmepositionen nur noch wenig Spielraum zu.

Die genannten Haushaltssicherungsinstrumente nutzte die Stadt auch, um ihre Ausgaben zu überprüfen. Hinzu kam, dass die Stadt in dem vorangegangenen „Kontrakt 2007“ aus dem Haushaltsjahr 2004 ihre freiwilligen Leistungen einem aufgabenkritischen Prozess unterzog (s. a. Berichtsteil II.3 „Aufgabenkritik und demografische Entwicklung“).

Die Tätigkeit und Finanzierung der städtischen Investitionen beurteilt die NKPA als sachgerecht und der gegenwärtigen Haushaltslage angemessen. Die NKPA hebt hervor, dass die Stadt im Berichtszeitraum auf die Aufnahme von Investitionskrediten verzichtete und das Investitionsvolumen bezogen auf die Investitionsprogramme haushaltskonform bemaß. Wegen der somit vermiedenen Neuverschuldung gelang der Stadt auch ein durchgreifender Schuldenabbau, da den Tilgungsleistungen keine Kreditaufnahmen gegenüberstanden.

Sachgerecht war für die NKPA auch die Einbindung des Eigenbetriebs, der optimierten Regiebetriebe und der Eigengesellschaft „Wirtschaftsbetriebe der Stadt Norden GmbH“ in den Prozess der Haushaltssanierung.

Insgesamt kommt die NKPA zu dem Ergebnis, dass die Stadt Norden trotz der gegenwärtigen unbedenklichen Haushaltslage umfassend sachgerechte und zielführende Maßnahmen beschloss, die geeignet waren, die dauernde Leistungsfähigkeit der Stadt sicherzustellen. Offen bleibt jedoch die Frage, ob bzw. zu welchem Grad die Erreichung der Finanzziele auf der Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen basierte, denn die konjunkturellen Rahmenbedingungen haben sich zeitgleich unerwartet positiv entwickelt und wirkten sich auf die Einnahmen aus der Gewerbesteuer und die Schlüsselzuweisungen aus. Deshalb erachtet die NKPA es als notwendig, dass die Stadt ihre begonnene Evaluation, die sich aus der Abschlussdokumentation für den „Kontrakt 2007“ ergab, auch bezüglich der Umsetzungsstände des „Kontrakts 2012“, der Zielvereinbarungen und der von der Kommunalaufsicht verfügbaren Maßnahmen weiter führt und den Bezug zu deren monetären Erfolgen herstellt. Die bereits erstellten budgetbezogenen unterjährigen Soll-Ist-Vergleiche, die sich auf die Haus-

haltsansätze beziehen, könnten auch bei den beschlossenen Maßnahmen Anwendung finden.

Ein Ausblick auf den künftig zu erwartenden Finanzstatus ergibt, gemessen an den Ergebnis- und Finanzplanungsdaten, ein unbefriedigendes Bild. Sämtliche Finanzpläne des Berichtszeitraums und der erstmals für das Haushaltsjahr 2010 aufgestellte Ergebnishaushalt prognostizierten für die jeweiligen drei Folgejahre Defizite. Diese Perspektive bestärkt die NKPA in ihrer Auffassung, dass die Stadt den beschrittenen Sanierungsweg konsequent weiterzugehen und mit einem Erfolgscontrolling zu versehen hat.

Hervorzuheben ist, dass die Stadt Norden mit ausgeprägten Strategien und Leitbildern mit klar definierten Handlungsfeldern und Maßnahmen arbeitete. Die Strategien wurden grundsätzlich gut im operativen Geschäft umgesetzt, können aber noch stärker Berücksichtigung finden bei der Personalbedarfsplanung und Personalentwicklung, dem Gebäudemanagement sowie der Definition der wesentlichen Produkte, die mit konkreten Maßnahmen zur Zielerreichung und Kennzahlen hinterlegt werden sollten.

Die von der NKPA im interkommunalen Vergleich bewerteten Felder des Personal- und Gebäudemanagements können kurz- bis mittelfristig durch die im Bericht empfohlenen Maßnahmen deutlich verbessert werden.

Die Untersuchung der städtischen Haushaltswirtschaft im Prüfungszeitraum ergab, dass die Stadt die Wiederherstellung des Haushaltsausgleichs ernst genommen und ihre Verantwortung erkannt und getragen hat, indem sie in allen haushaltswirtschaftlichen Handlungsfeldern diszipliniert und erfolgreich wirkte. Sie ist aber weiterhin der Gefahr des Rückfalls in die alte Haushaltslage ausgesetzt und sollte sich nicht durch konjunkturbedingte Verbesserungen von ihrem Weg der Haushaltssicherung abbringen lassen. Nachhaltig lässt sich die dauernde Leistungsfähigkeit nur erhalten, wenn die Stadt Norden ihre Kontrakte weiterhin konsequent erfüllt und mit einem geeigneten Maßnahmencontrolling koppelt.

III.2 Zusammenfassung

Die gemäß § 2 NKPG durchgeführte überörtliche Prüfung der Haushaltsjahre 2007 bis 2009 der Stadt Norden hat folgendes Ergebnis:

1. Die finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Stadt Norden waren geordnet. Nach dem Haushaltsplan 2010 und der Ergebnis- und Finanzplanung 2011 bis 2013 zeichnet sich eine Verschlechterung der Finanzlage ab.
2. Das Haushalts- und Kassenwesen wurde mit den in diesem Bericht dargestellten Einschränkungen ordnungsgemäß und wirtschaftlich geführt.

Braunschweig, den 30.11.2010

Niedersächsische Kommunalprüfungsanstalt

Der Präsident

Dr. Hundertmark