

**Der Präsident des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs
- Überörtliche Kommunalprüfung -**

**Bericht
über die überörtliche Prüfung
der Stadt Schortens**

Haushaltsjahre 2007 bis 2009

Prüfungsgruppe: Oldenburg 2

Herr Labbus (Prüfungsgruppenleitung)

Herr Neumann

Herr Schlottmann

Herr Vortisch

Hildesheim, den 22.02.2011

Az.: 6.3 –10710-455015



Niedersachsen

Inhaltsverzeichnis	Seite
I.	Vorbemerkungen zur überörtlichen Prüfung 5
II.	Die Stadt Schortens 7
II.1	Regionale Besonderheiten 7
II.2	Struktur der Aufgabenerledigung..... 8
II.3	Aufgabenkritik und demografische Entwicklung..... 10
III.	Wesentliches Ergebnis der Prüfung 13
III.1	Gesamtbetrachtung..... 13
III.2	Zusammenfassung..... 18
IV.	Feststellungen zu den einzelnen Prüfungsfeldern 19
IV.1	Verwaltungssteuerung..... 19
IV.2	Personalmanagement 23
IV.3	Gebäudemanagement..... 35
IV.4	Einrichtungen 45
IV.5	Haushalt und Finanzen 54
IV.6	Kassenwesen..... 67
IV.7	Haushaltssicherung..... 73
V.	Ansichten 77
V.1	Zustandekommen der Haushaltssatzungen 77
V.2	Verlauf des Rechnungslegungs- und Entlastungsverfahrens..... 78
V.3	Haushaltsplanung und Rechnungsergebnisse 79
V.4	Allgemeine Deckungsmittel 81
V.5	Kostendeckungsgrade in Einrichtungen mit Gebühren und Entgelten82
V.6	Schuldenübersicht..... 85
V.7	Entwicklung der Stellenzahl..... 86
V.8	Entwicklung der Personalausgaben/-aufwendungen 87
	Abkürzungsverzeichnis..... 88

I. Vorbemerkungen zur überörtlichen Prüfung

Die NKPA führte die überörtliche Prüfung der kreis- bzw. regionsangehörigen selbstständigen Gemeinden auf der Grundlage des § 121 NGO in Verbindung mit den §§ 2 bis 4 NKPG durch. Die überörtliche Prüfung hat festzustellen, ob das Haushalts- und Kassenwesen der zu prüfenden Einrichtung ordnungsgemäß und wirtschaftlich geführt wird.

Um vergleichende Aussagen im Rahmen einer interkommunalen Betrachtung treffen zu können, wurden die Städte Alfeld (Leine), Bad Pyrmont, Duderstadt, Osterholz-Scharmbeck, Schortens, Sehnde, Vechta und Verden (Aller) sowie die Gemeinden Isernhagen und Wallenhorst in einen Vergleichsring einbezogen. Für die Bildung der Vergleichsringe waren insbesondere die Gemeindegröße und prüfungsorganisatorische Gründe maßgeblich.

Anhand der gebildeten Kennzahlen soll es der Stadt Schortens ermöglicht werden, den jeweiligen Standort im interkommunalen Vergleich zu bestimmen und möglicherweise notwendige Handlungsbedarfe zu erkennen, um damit die geprüften Gemeinden in ihren Anstrengungen um die Stärkung ihrer Leistungsfähigkeit zu unterstützen.

Die überörtliche Prüfung der Stadt Schortens wurde in der Zeit vom 06.09.2010 bis 30.09.2010 durchgeführt. Geprüft wurden die Haushaltsjahre 2007 bis 2009. Um insbesondere im Bereich der Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfung zukunftsorientierte Aussagen treffen zu können, wurde – soweit erforderlich – auch das Haushaltsjahr 2010 einbezogen.

Schwerpunkte bei dieser überörtlichen Prüfung waren die Bereiche Verwaltungssteuerung, Personalmanagement, Gebäudemanagement, Einrichtungen sowie Haushalts- und Finanzwirtschaft.

Zu den maßgeblichen Ergebnissen aus dieser überörtlichen Prüfung hatte die Stadt in dem am 20.10.2010 geführten Erörterungsgespräch und im schriftlichen Verfahren nach der Übersendung des Prüfungsberichtsentwurfs Gelegenheit zur Stellungnahme. Die Stadt Schortens hat davon mit Schreiben vom 10.02.2010 Gebrauch gemacht.

Soweit beide Geschlechter betroffen sind, wird zur besseren Lesbarkeit des Berichts nur die männliche Form verwendet.

II. Die Stadt Schortens

II.1 Regionale Besonderheiten

Die Stadt Schortens liegt im nordwestlichen Niedersachsen. Sie grenzt im Nordwesten an die Stadt Jever, im Norden an die Gemeinde Wangerland, im Osten an die kreisfreie Stadt Wilhelmshaven, im Süden an die Gemeinde Sande und im Südwesten an die Gemeinde Friedeburg im Landkreis Wittmund. Die heutige Stadt Schortens entstand 1972 aus einem Zusammenschluss der ehemaligen Gebietskörperschaften Schortens und Sillenstede. Sie besteht aus den zwölf Stadtteilen Accum, Addernhausen, Grafschaft, Heidmühle, Middelsfähr, Oestringfelde, Ostiem, Roffhausen, Schoost, Schortens, Sillenstede und Upjever.

Mit 20.801 Einwohnern (Stand 31.12.2009) ist sie nach Varel die zweitgrößte Stadt im Landkreis Friesland. Bei einer Fläche von 68,7 qkm lag die Bevölkerungsdichte am 31.12.2009 mit 302,9 Einwohnern je qkm sowohl über dem Mittelwert des Landkreises Friesland (164,3) als auch dem des Landes Niedersachsen (166,9).

Die Bevölkerungszahl nahm seit Jahren leicht ab. Dies resultierte sowohl aus Geburtendefiziten als auch aus Wanderungsverlusten. Im Prüfungszeitraum sank die Einwohnerzahl um 331 oder 1,6 %. Am 31.12.2009 befanden sich 14,5 % der Bevölkerung in der Altersklasse unter 15 Jahren, 62 % waren im erwerbstätigen Alter von 15 bis 65 Jahren, während 23,5 % der Bevölkerung älter als 65 Jahre waren. Damit lag die Stadt im Landestrend.

Am 30.06.2009 waren in der Stadt 4.428 Personen sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Davon arbeiteten 73,0 % in der Dienstleistungsbranche und 16,8 % in Handel, Verkehr und Lagerei sowie dem Gastgewerbe. Im produzierenden Gewerbe arbeiteten 9,6 %. Mit nur 0,6 % waren die wenigsten Erwerbstätigen in der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft beschäftigt.

Wichtig für die Stadt war die Verbesserung ihrer kommunalen Infrastruktur sowie der Lebensbedingungen ihrer Einwohner. So galt es für sie, bestehende Wirtschaftsstandorte zu sichern und neue zu erschließen. Dies zeigte sich auch an dem Anstieg der

sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort von 4.362 in 2007 auf 4.428 in 2009. Die zusätzlichen Arbeitsplätze konnten überwiegend nur mit Einpendlern besetzt werden.

Verkehrsmäßig wird Schortens durch die Bundesautobahn A 29 (Oldenburg-Wilhelmshaven), die B 210 sowie weitere Landes- und Kreisstraßen erschlossen. Die Stadt liegt weiterhin an der Bahnstrecke Wilhelmshaven - Sande. Der JadeWeserAirport in Sande dient sowohl dem Geschäfts- als auch dem Privatflugverkehr.

Charakteristisch für Schortens war auch eine positive Entwicklung im Fremdenverkehr und Tourismus. Insbesondere profitierte die Region vom sanften Tourismus, vorwiegend mit den Schwerpunkten Urlaub mit dem Fahrrad und Kultur.

II.2 Struktur der Aufgabenerledigung

Die Stadt Schortens erledigte ihre Aufgaben im Wesentlichen in einer Linienorganisation. Bis zum 31.07.2008 war sie in drei Führungsebenen gegliedert. Neben dem Bürgermeister gab es zwei Abteilungen mit weiteren sechs FB. Die Büros der Stabsstelle Controlling und der Gleichstellungsbeauftragten wurden als eigenständige Organisationseinheiten geführt. Die Abteilung I gliederte sich in die FB 10 - Innerer Service und 11 - Finanzen sowie den Bereich „Einrichtungen und Aufgabenbereiche“ (Bürgerhaus/Bücherei, Freizeitbad/Freibad und Tourismus). Die Abteilung II gliederte sich in die FB 20 - Ordnung, 21 - Bauverwaltung/Planung und 22 - Bautechnik/Umwelt sowie den Bereich „Einrichtungen und Aufgabenbereiche“ (Baubetriebshof und Umweltbeauftragte). Die allgemeine Vertreterin des Bürgermeisters war zugleich Leiterin der Abteilung I.

Zum 01.08.2008 wurde die Abteilungsebene ersatzlos gestrichen. Neben dem Bürgermeister gab es fünf FB (10 - Innerer Service, 11 - Finanzen, 12 - Marketing, 20 - Ordnung und Soziales sowie 21 - Bauen). Die allgemeine Vertreterin des Bürgermeisters war zugleich Leiterin des FB 10. Die Büros der Stabsstelle Controlling und der Gleichstellungsbeauftragten wurden weiterhin als eigenständige Organisations-

einheiten geführt. Die Aufbau- und Produktstruktur wurde so aufeinander abgestimmt, dass es keine Überschneidung gab.

Der Stadt Schortens wurden vom Landkreis die Aufgaben der Sozialhilfe, der Grund-sicherung, des Wohngelds, der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und Teilbereiche der öffentlichen Jugendhilfe übertragen.

Der Baubetriebshof wurde 2008 ausgegliedert und als AöR geführt. Die Abwasserbe-seitigung erfolgte durch vertraglich geregelte Zusammenarbeit mit der Stadt Wilhelms-haven über die dortige Kläranlage. Weiter hielt die Stadt Beteiligungen an der Wohnungsbau-Gesellschaft Friesland mbH, der Gaststättenverwaltungsgesellschaft Forsthaus Upjever mbH, dem Gründerzentrum Schortens mbH, der Technologie Centrum Nordwest Marketing GmbH (TCN), der Campingplatz Schortens-Jever GmbH und der Volksbank Jever eG.

Im Bereich der Kinderbetreuung waren insgesamt zehn Kindergärten, teils mit Kinder-krrippe und zwei Schulkindergärten eingerichtet. Davon standen sechs Kindergärten inkl. Kinderkrippe und die Schulkindergärten in städtischer Trägerschaft. Eine städtische Kinderkrippe war einer Grundschule angegliedert. Zudem bestand eine Kooperation mit der Stadt Jever für einen Kindergarten und mit dem Diakonischen Werk e. V. für eine Waldkindergartengruppe. Seit 2007 hatte die Stadt Schortens ihr Angebot an Krippenplätzen erheblich ausgebaut und die Gruppen in den letzten Jahren mit einer zusätzlichen, über den gesetzlichen Auftrag hinausgehenden, Kraft verstärkt.

Die Stadt war zudem Trägerin von insgesamt sieben Grundschulen, davon vier im Kernbereich der Stadt. Weiterhin befanden sich im Stadtgebiet eine Hauptschule, eine Realschule, ein Gymnasium (Außenstelle), eine IGS und eine Förderschule.

Die Stadt Schortens hatte sich bereits mit der IKZ befasst. Handlungsfelder waren hier u. a. die breite Zusammenarbeit mit der Gemeinde Wangerland und das Engagement im Bereich der Ansiedlung von Industrieunternehmen. So war sie im „Technologie Centrum Nordwest (TCN)“ und im Zweckverband JadeWeserPark vertreten.

II.3 Aufgabenkritik und demografische Entwicklung

Für jede Gebietskörperschaft sollte das regelmäßige, kritische Hinterfragen der wahrgenommenen Aufgaben und angebotenen Leistungen im Sinn einer ressourcenschonenden Arbeit selbstverständlich sein. Aufgabenkritik sollte aber nicht ausschließlich an der Frage ausgerichtet sein, welche Aufgaben gesetzlich wahrgenommen werden müssen bzw. entfallen können. Ebenso wichtig ist, in welcher Art und Weise sie erledigt werden, also zu hinterfragen, ob die Standards notwendig sind und ihre Wirtschaftlichkeit auf den Prüfstand zu stellen. Aufgabenkritik ist als strategische Frage an den gewünschten Ergebnissen bzw. Wirkungen kommunalen Handelns auszurichten. Insbesondere der Vollzugskritik, also der Frage, ob die Art der Aufgabenwahrnehmung sinnvoll und wirtschaftlich ist, sollte eine große Bedeutung beigemessen werden.

Die Stadt Schortens hatte sich ab 2007 intensiv mit dem Thema Aufgabenkritik auseinandergesetzt. Anstöße zur Aufgabenkritik kamen aus den politischen Gremien, aus der Verwaltung und auch von Bürgern. So wurde befristet eine Arbeitsgruppe „Aufgabenkritik“ eingerichtet, die anhand der ab 1997 gebildeten Produkte und der an die Produkte angepassten Aufgabenstruktur die Arbeitsabläufe getrennt nach Pflichtaufgaben und freiwilligen Aufgaben analysierte. Es wurden Standards, Intensitäten und Vorgaben der Verwaltungsführung kritisch hinterfragt. Insbesondere freiwillige Aufgaben rückten in den Fokus. Weiter wurde hinterfragt, ob eine Aufgabe noch weiter erfüllt werden sollte. Wenn diese Frage bejaht wurde, wurde analysiert, in welcher Qualität und mit welchen Standards die Aufgabe weiter erfüllt werden sollte. Lediglich im Bereich der Einrichtungen waren nicht alle Kostenrechnungen, Kalkulationen und Gebührensatzungen auf dem neuesten Stand.

Die Ergebnisse flossen flächendeckend in die Zieldefinitionen der Produkte ein. Einspar- und Konsolidierungsvorschläge wurden über die HSK und ab 2010 über die Zielvereinbarungen in den wesentlichen Produkten festgehalten. Die HSK stellten wegen fehlender konkreter Eckdaten (Umsetzungszeitpunkte, Umsetzungsmethode, Einsparvolumen) bei den Einzelmaßnahmen jedoch keine optimale Grundlage zur Umsetzung dar.

Konkrete Vorschläge zur Haushaltssicherung wurden in der Verwaltung verdichtet und den politischen Gremien zur Kenntnis gegeben. Die Ergebnisse wurden beraten und entsprechende Beschlüsse zur Umsetzung gefasst. Die Dokumentation erfolgte über die Sitzungsniederschriften.

Für die politischen Gremien war ein halbjährlicher Berichtsturnus vorgesehen, um zeitnah Veränderungen entgegensteuern zu können. Für 2010 wurde dieses Ziel noch nicht erreicht. Die ersten Berichte waren für Oktober vorgesehen. Ab 2011 sollen die halbjährlichen Termine eingehalten werden.

Die Stadt Schortens hatte die grundsätzliche Bedeutung des Themenkomplexes Demografie erkannt und sie im FB 10 – innerer Service – sowohl institutionell als auch personell verankert. Das Bewusstsein für einen natürlichen Bevölkerungsrückgang und eine spürbare Altersverschiebung der Bevölkerung gewann im Prüfungszeitraum zunehmend an Bedeutung.

Als einen ersten Schwerpunkt unter demografischen Gesichtspunkten definierte die Stadt das im Mai 2007 erlassene Kinderbetreuungskonzept, in dem sie die Anregungen und Wünsche aus dem Workshop „Kinderbetreuung der Zukunft“ von 2006 berücksichtigte. Mit diesem - 2008 fortgeschriebenen - Konzept setzte sie nach eigener Aussage weit über die gesetzlichen Anforderungen hinaus Maßstäbe für eine familienfreundliche Stadt. Die Stadt beabsichtigte, damit die Förderung von Kindern (und Jugendlichen) in ihrer Gesamtheit zu betrachten, sodass gewissermaßen ein „Bildungsnetzwerk“ von der Wiege bis zum Eintritt in die Volljährigkeit entstehen sollte.

Die Stadt nutzte frei werdende Raumkapazitäten in den Grundschulen für die Einrichtung von Kinderkrippen.

Aus demografischer Sicht war die Seniorenarbeit ein weiterer Handlungsschwerpunkt. 2009 erarbeiteten drei Arbeitsgruppen aus der Bevölkerung mit Unterstützung der Seniorenbeauftragten des Landkreises Friesland Ziele zu den Themenbereichen Wohnen im Alter, Bildung & ehrenamtliches Engagement sowie Freizeitgestaltung/Seniorenpass. Die Ergebnisse der Arbeitsgruppen bildeten die Grundlage für das Konzept 2009 „Älter werden in Schortens“.

Im März 2010 führte die Stadt eine „Seniorenmesse“ als Workshop durch. Die Angebote für Senioren im Freizeitbereich vernetzte sie mit den ortsansässigen Vereinen. Im Ergebnis erhöhten sich Anzahl und Qualität der Angebote deutlich. Durch die Einbindung von Ehrenamtlichen war die Umstrukturierung im Ergebnis kostenneutral.

Nach eigenem Bekunden wird die Stadt künftig ihr Augenmerk auch auf die Akquise von weiteren Gewerbetreibenden legen, um Arbeitsplätze in der Stadt zu schaffen und zu sichern und langfristig möglichst auf eine nachhaltige Erhöhung der Gewerbesteuerereinnahmen hinzuwirken.

Die Stadt Schortens war sich des allgemeinen Trends der demografischen Entwicklung bewusst und erwartete insbesondere durch das für junge Familien attraktive Kinderbetreuungskonzept Zuzüge aus anderen Kommunen, um den einsetzenden Bevölkerungsrückgang abfedern zu können.

Andere allgemeine Entwicklungen wie z. B. die sich wandelnde Mobilität, ein Trend hin zu kleineren Haushalten oder diverse Migrationshintergründe hielt die Stadt Schortens bislang nicht für problembehaftet und sah keinen besonderen Handlungsbedarf.

III. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

III.1 Gesamtbetrachtung

Die Haushalts- und Finanzlage der Stadt Schortens war seit dem Haushaltsjahr 2004 defizitär. Das letzte kamerale Haushaltsjahr 2009 schloss mit einem Sollfehlbetrag von 690.540 € ab. Nach der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung 2010 soll der kumulierte Fehlbetrag zum Ende des Haushaltsjahres 2013 inklusive des kameralen Sollfehlbetrags aus 2009 rd. 7,7 Mio. € betragen. Die kumulierte Fehlbetragsquote im Verhältnis zu den ordentlichen Erträgen des Haushaltsjahres 2013 wird sich dann auf rd. 30 % belaufen.

Es ist daher unumgänglich, dass die Stadt Schortens ihre bisherigen Haushalts-sicherungsmaßnahmen deutlich intensiviert, um zunächst den Ursachen für die Fehlbeträge entgegenzuwirken und danach mit der Reduzierung der kumulierten Defizite zu beginnen.

Zu den maßgeblichen Ursachen der dauerhaft defizitären Haushaltslage der Stadt Schortens zählen nach Auffassung der NKPA auf der einen Seite die Finanzschwäche der Stadt und die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise.

Mit einer Realsteueraufbringungskraft je Einwohner von 202 € und einer Steuereinnahmekraft von 445 €/Einwohner (Stand: 2009) lag die Stadt Schortens bei den Realsteuern und bei der Steuereinnahmekraft unter dem Landesdurchschnitt der Kommunen gleicher Größenordnung in Niedersachsen (485 €/Einwohner bzw. 730 €/Einwohner) und nahm im Vergleichsring den Minimalwert ein. Schortens war insbesondere abhängig von dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, der in Schortens mit 244 €/Einwohner jedoch auch noch unter dem Durchschnitt der vergleichbaren Kommunen in Niedersachsen (275 €/Einwohner) lag. Als Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise gingen die Anteile an der Einkommensteuer für 2010 um 8 % und die Schlüsselzuweisungen um 20 % zurück.

Auf der anderen Seite waren neben dem Ausbau der Kinderbetreuung über die gesetzlichen Vorgaben hinaus und die freiwilligen Leistungen mit einem Umfang von rd. 10 % der ordentlichen Aufwendungen ursächlich für die defizitäre Lage.

Das im Mai 2007 beschlossene und 2008 erweiterte Kinderbetreuungskonzept war sehr personalintensiv und machte mehrere zusätzliche Einstellungen erforderlich. Der in diesem Aufgabengebiet gebundene Stellen- und Personalkostenanteil der Stadt erhöhte sich innerhalb des Prüfungszeitraums von ca. 25 % auf fast 34 %, wobei der Großteil der zusätzlichen Aufgaben auf freiwilliger Basis erbracht wurde. Das aus gesellschaftspolitischer und demografischer Sicht zu begrüßende Konzept ist somit aus Haushaltssicherungsaspekten nicht uneingeschränkt positiv zu bewerten.

Die Vielzahl und das Volumen der freiwilligen Leistungen steht aufgrund jährlicher Fehlbeträge von minimal 1,3 Mio. € im mittelfristigen Finanz- und Ergebnisplanungszeitraum nicht mehr im Einklang mit der aktuellen und mittelfristigen finanziellen Leistungsfähigkeit der Stadt Schortens. Sie wird daher in diesem Bereich schmerzliche Einschnitte im Leistungsspektrum vornehmen müssen.

Unter Haushaltssicherungsaspekten sollte die Stadt einen strengen Maßstab bei der Bereitstellung von freiwilligen Leistungen anlegen. Es sollte sowohl die grundsätzliche Notwendigkeit als auch die Höhe jeder einzelnen Maßnahme kritisch betrachtet werden. Die freiwilligen Leistungen, die mit Blick auf die strategische Ausrichtung nicht mehr zielführend sind, sollten konsequent gestrichen werden. Des Weiteren regt die NKPA an, sich auf „Leuchttürme“ zu konzentrieren und dazu eine Bewertung der Dringlichkeit der einzelnen Förderbereiche vorzunehmen, mit deren Hilfe die begrenzten Mittel zielführend eingesetzt werden können. Neue freiwillige Leistungen sollten nur dann aufgenommen werden, wenn andere Förderungen aufgegeben werden.

Hinzu kommt, dass im mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanungszeitraum die Langfristverschuldung um rd. 48 % ansteigen wird und damit die Aufwendungen für den Schuldendienst künftige Haushalte zunehmend belasten werden. Des Weiteren werden im Finanzplanungszeitraum Zahlungsmittel in Höhe von 4,8 Mio. € abfließen, sodass auch steigende Aufwendungen für Liquiditätskredite die Situation verschärfen werden.

Daher sollte die Stadt ihr Investitionsprogramm an die Haushaltslage anpassen und Wirtschaftlichkeitsvergleiche vornehmen, bevor Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung beschlossen werden.

Die HSK der Stadt Schortens erfüllen die an sie gestellten Erwartungen noch nicht. Eine qualitative und ergebnisorientierte Verbesserung ist nach Auffassung der NKPA möglich, wenn die Stadt in ihren HSK konkrete Maßnahmen darstellt, die geeignet sind, den Haushaltsausgleich in angemessener Zeit wieder erreichen zu können. Auch die Umsetzungszeitpunkte und -methoden sollten dabei konkret benannt werden. Des Weiteren sollten die in das HSK aufgenommenen Maßnahmen grundsätzlich die Umsetzung einer konkreten Einsparung und nicht nur deren Prüfung zum Inhalt haben.

Auf der Ebene der Zielsetzung hatte sich die Stadt Schortens mit dem strategischen Stadtleitbild und seinen sechs strategischen Oberzielen eine gute Basis für einen klar strukturierten Steuerungszyklus geschaffen. Wegen der erheblichen Kosten sollte das Kinderbetreuungskonzept ständig kritisch hinterfragt werden. Die wesentlichen Produkte waren als Informationsträger geeignet, die Leistungen transparent darzustellen und eine Verbindung zwischen Finanz- und Leistungszielen erkennbar zu machen. In diesem Zusammenhang empfiehlt die NKPA der Stadt Schortens, die Leistungsziele der wesentlichen Produkte nach bestimmten Kriterien, z. B. den Zielbemessungsgrundsätzen „smart“ auszugestalten und sie so in einen engen Bezug zu den strategischen Oberzielen zu bringen.

Im Bereich des Personalwesens war die Stadt Schortens gut aufgestellt. Dies betraf sowohl die Entwicklung der Stellen und Personalkosten wie auch die Qualität des Personalmanagements. Die im Prüfungszeitraum jeweils deutlich unter dem Landesdurchschnitt liegenden Personalaufwendungen machten den umsichtigen Umgang mit den zur Verfügung stehenden Mitteln deutlich. Die (Wieder-) Besetzung von Stellen wurde von der Stadt stets aufgabenkritisch begleitet.

Insbesondere beim Gebäudemanagement sieht die NKPA Optimierungspotenzial. Bedingt durch die dezentrale Bewirtschaftung der städtischen Liegenschaften in insgesamt vier FB entstanden durch Parallelstrukturen und verschiedene Verantwortungsstränge Reibungsverluste, die aus Sicht der NKPA eine zielgerichtete und effiziente Aufgabenwahrnehmung erschwerten. Darüber hinaus gab es keine Ver-

netzung, über die alle steuerungsrelevanten Informationen aus den Teilbereichen zusammengeführt, ausgewertet und für die Bildung von Optimierungszielen genutzt werden konnten.

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 Schortens 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 ihrer Sicht an, im Rahmen entsprechender Umstrukturierungs- bzw. Zentralisierungsüberlegungen Synergiemöglichkeiten mit anderen Bereichen, die bereits kaufmännisch geführten werden, zu eruieren.

Die Stadt Schortens hatte nicht für alle Einrichtungen aktuelle Kostenrechnungen und Gebühren- oder Entgeltkalkulationen. Die satzungsrechtlich bestimmten Gebühren oder privatrechtlichen Entgelte für die erbrachten Leistungen basierten stattdessen auf Vergleichen mit anderen Kommunen.

Einzelne Gebührensatzungen und damit auch die einzelnen Gebühren waren sehr alt und berücksichtigten damit nicht die Kostensteigerungen der letzten Jahre. Die Feuerwehrgebührensatzung wurde trotz entgeltpflichtiger Hilfeleistungseinsätze nicht angewandt.

Mehrere gebührenfinanzierte Einrichtungen wurden nicht kostendeckend betrieben. Die jeweiligen Kostendeckungsgrade lagen zudem unter Vergleichswerten anderer Kommunen.

Die Stadt Schortens teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass das HSK im Jahr 2011 neu erarbeitet werde. Hierzu sollten insbesondere im Hinblick auf die freiwilligen Leistungen Konsolidierungsvorschläge mit monetären Auswirkungen und einer Zeitschiene dargestellt werden.

Für den Haushalt 2011 seien für alle Teilhaushalte konkrete Ziele mit dezidiert bezifferbaren Einsparungsbeträgen gemeinsam mit den politischen Gremien formuliert worden. Diese würden im HSK aufgenommen. Als Ziel sei insbesondere die Einführung eines zentralen Gebäudemanagements als Prüfauftrag an die Verwaltung formuliert worden.

Der Rat der Stadt Schortens habe in seiner Sitzung vom 09.12.2010 das bereits vorliegende Controllingkonzept als Richtlinie beschlossen. Hiernach würden u. a. Wirtschaftlichkeitsvergleiche für Investitionen ab 50.000 € und Nachkalkulationen durchgeführt. Weiterhin seien der Zielfindungsprozess und das Berichtswesen geregelt. Hierfür seien umfangreiche Kennzahlen gebildet worden, um einen Kostenvergleich auch für längere Zeiträume darstellen zu können. Die Berichte seien Grundlage für eine flächendeckende Kostenrechnung, welche der Überarbeitung sämtlicher Entgelte diene. Die Stadt Schortens werde hierauf sämtliche Gebührensatzungen und Entgeltordnungen überarbeiten.

Die interkommunale Zusammenarbeit der Bauhöfe der Stadt Schortens und der Gemeinde Wangerland sei mittlerweile intensiviert worden. Es sei geplant, neben dem Bauhof der Gemeinde Wangerland auch den Bauhof der Wangerland Touristik GmbH in die AöR Baubetriebshof Schortens zu überführen. Dies werde voraussichtlich 2012 erfolgen.

III.2 Zusammenfassung

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

1. Die finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Stadt Schortens waren und sind angespannt. Nach dem Haushaltsplan 2010 und der Finanzplanung 2011 bis 2013 zeichnet sich eine Verschlechterung der Finanzlage ab.
2. Das Haushalts- und Kassenwesen wurde ordnungsgemäß und wirtschaftlich geführt, soweit dieser Bericht keine Einschränkungen enthält.

Der Präsident des Niedersächsischen Landesrechnungshofs

Im Auftrag

Marion Hanisch

IV. Feststellungen zu den einzelnen Prüfungsfeldern

IV.1 Verwaltungssteuerung

1.1	Vorbemerkungen	19
1.2	Einsatz von Steuerungsinstrumenten.....	19

1.1 Vorbemerkungen

Auf der Grundlage der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nach den Artikeln 28 Abs. 2 GG und 57 NV hat die Gemeinde die Befugnis zur eigenverantwortlichen Verwaltung der eigenen Angelegenheiten, wie es ihr unter Beachtung geltenden Rechts zweckmäßig erscheint. Dies schließt insbesondere die Organisationshoheit ein. Insoweit hat sich der Prüfungsauftrag der NKPA in Fragen der Organisation darauf zu beschränken, ob die Verwaltung ordnungsgemäß und wirtschaftlich geführt wird (§ 2 Abs. 2 NKPG). Soweit die NKPA darüber hinaus Empfehlungen gibt, sind diese als Anregungen und Hinweise gedacht, nicht aber als Eingriff in die Organisationshoheit.

1.2 Einsatz von Steuerungsinstrumenten

Zur Unterstützung der Verwaltungssteuerung und für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit bei der Aufgabenerfüllung kann die Gemeinde verschiedene haushaltswirtschaftliche Instrumente einsetzen. Bei der Ausgestaltung der Steuerungsinstrumente steht der Gemeinde ein großer Freiraum zu, den es selbstverantwortlich zu nutzen gilt. Allerdings können die einzelnen Instrumente ihren Nutzen erst in einem ganzheitlichen System entfalten.

Ziel der überörtlichen Prüfung ist es, das Steuerungssystem der Gemeinde zu analysieren und unter Berücksichtigung der rechtlichen und örtlichen Rahmenbedingungen Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten. Die NKPA hat untersucht, welche Steuerungsinstrumente bereits vorhanden waren, wie sie vernetzt waren und welche Handlungsbedarfe ggf. noch mit Blick auf die nach dem NKR vorgesehene Steuerung bestanden.

Soweit sich aus der Sicht der NKPA zu einzelnen Punkten Hinweise oder Empfehlungen ergeben, sind diese nachstehend ausgeführt. Ausgangsbasis ist hierbei der Umsetzungsstand zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen.

Die Stadt Schortens hatte die haushalts- und kassenrechtlichen Vorschriften in der bis zum 31.12.2005 geltenden Fassung im Rahmen der bestehenden Übergangsvorschriften bis zum Jahr 2009 angewandt und ihr Rechnungswesen zum 01.01.2010 auf die Doppik umgestellt. Seitdem waren insbesondere die KLR und das Controlling mit einem unterjährigen Berichtswesen einzusetzen (§ 21 GemHKVO). Zumindest in den Einrichtungen waren die KLR und das Controlling teilweise eingeführt. Wo sie eingeführt waren, erfolgten sie nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen und nach den örtlichen Bedürfnissen zur Unterstützung der Verwaltungssteuerung und dienten der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit dieser Bereiche.

Durch eine vollständige Umsetzung des § 21 GemHKVO erlangen Kommunen die Möglichkeit, mithilfe eines sog. Steuerungskreislaufs die Effektivität und Effizienz ihres Handels zu reflektieren und zu evaluieren. Eine schlüssige und erfolgreiche Gesamtsteuerung setzt dabei voraus, dass die Ebenen Zielsetzung, Planung (Produkte und dezentrale Ressourcenverantwortung), Abweichungsanalyse (KLR) und Steuerung untereinander vernetzt sind.

Hinsichtlich der Ebene der Zielsetzung hatte die Stadt Schortens 2007 mit dem Stadtleitbild und seinen sechs strategischen Oberzielen die Eckpfeiler für einen funktionierenden Steuerungskreislauf geschaffen. Strategien zur Umsetzung der Oberziele waren ebenfalls im Stadtleitbild verankert. In den Prozess zur Bildung der Oberziele waren verschiedene Arbeitsgruppen bestehend aus Bürgern, einem Beirat bestehend aus Vertretern aller im Rat vertretenen Fraktionen, der Verwaltung und dem technischen Gebäudemanagement eingebunden. Die Zielfindung wurde als kontinuierlicher Prozess verstanden, wobei sich die Stadt in diesem Bereich noch in der Aufbauphase befand.

Produkte wurden bereits 1997 flächendeckend gebildet, zwischenzeitlich wurden sie an den verbindlichen Produktrahmen für Niedersachsen angeglichen und auf 73 reduziert. Die Produktstruktur wurde 2008 an die Aufgabengliederung angepasst. Im Produkthaushalt 2010 waren alle Produkte abgebildet. Für jeden Teilhaushalt war ein wesent-

liches Produkt bestimmt, lediglich in einem Teilhaushalt waren es zwei. Die insgesamt neun wesentlichen Produkte wurden auf Vorschlag der Controllerin bestimmt (§ 4 Abs. 7 GemHKVO). Sie waren vollständig, indem sie die Bezeichnung des Produkts, die Produktgruppe und den Produktbereich und eine Kurzbeschreibung sowie Angaben zur Auftragsgrundlage enthielten. Es war durchgehend eine Person produktverantwortlich.

Prüfungsfeststellung

Die wesentlichen Produkte waren als Informationsträger geeignet, die Leistungen transparent darzustellen und eine Verbindung zwischen Finanz- und Leistungszielen erkennbar zu machen. Durch die Anlehnung an den verbindlichen Produktrahmen für Niedersachsen wurde den statistischen Erfordernissen genüge getan. Die Produktverantwortlichkeit war eindeutig geregelt.

Prüfungsempfehlung

Für den Nachweis von Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns ist darauf zu achten, die in den wesentlichen Produkten enthaltenen Leistungsziele operativ auszugestalten. Die Ziele sollten nach bestimmten Kriterien, z. B. nach den allgemein anerkannten „Smart“-Kriterien formuliert werden. Danach sollen sie spezifisch, messbar, angemessen, realistisch und terminiert sein und ihren Bezug zu den strategischen Zielen erkennen lassen sowie konsequent mit geplanten Maßnahmen sowie Kennzahlen zur Zielerreichung zu hinterlegen sein. Der geplante Kontrakt zwischen Verwaltung und Rat sollte kurzfristig beschlossen und mit detaillierten Konsolidierungsvorschlägen belegt werden.

Kern einer outputorientierten Steuerung ist die KLR, die die Stadt Schortens in Grundzügen bereits eingeführt hatte. Sie erfolgte teilweise in den gebührenfinanzierten Einrichtungen, für 2011 ist die flächendeckende Einführung vorgesehen. Das Berichtswesen war durch das strategische Stadtleitbild und die definierten wesentlichen Produkte mit den eingearbeiteten Zielen in die meisten Arbeitsabläufe implementiert.

Prüfungsempfehlung

Die Berichte als führungsunterstützende Dienstleistung sollten unmittelbaren Einfluss auf die Produkte bzw. die Budgets nehmen. Soweit konkreter Handlungsbedarf erkennbar wird, sollten Ziele neu definiert und Ressourcen einzelner Produkte/Budgets mit der Folge angepasst werden, dass evtl. ganze Verfahren neu abgestimmt werden müssen, um die konkreten Zielvorgaben einhalten zu können.

Weitere Optimierungen könnten aus Sicht der NKPA erreicht werden, wenn das Berichtswesen gegenüber den politischen Gremien auf die wesentlichen Produkte begrenzt würde und im Haushaltsplan nur die wesentlichen Produkte aufgeführt würden. Die Berichtsinhalte würden über die hinterlegten Maßnahmen und Kennzahlen weiter konkretisiert werden und das Maß der Zielerreichung und ggf. das Erfordernis von weiteren Steuerungsmaßnahmen insgesamt noch transparenter machen.

Insgesamt gilt, dass neben der Bildung von wesentlichen Produkten und der Definition der Leistungen einer Kommune insbesondere der Ausbau einer KLR, die Budgetierung und das Controlling und Berichtswesen als führungsunterstützende Dienstleistung im Rahmen der Umsetzung des NKR wichtig sind. Ihre volle Wirkung können diese - wie eingangs erwähnt - allerdings nur entfalten, wenn sie sinnvoll und effektiv miteinander vernetzt sind und schlüssig ineinandergreifen. Die Stadt Schortens hatte die Bedeutung der verschiedenen Instrumente des Steuerungskreislaufs frühzeitig erkannt und entsprechende Basisstrukturen fest in ihrem Steuerungssystem etabliert. Sie war dadurch bereits in der Lage, angesichts der angespannten Haushaltslage Problem-bereiche frühzeitig zu erkennen und zielgerichtet Lösungsmöglichkeiten zu erarbeiten und umzusetzen.

IV.2 Personalmanagement

2.1	Vorbemerkungen	23
2.2	Stellen- und Personalkostenentwicklung	23
2.3	Qualitätskennzahl Personalmanagement.....	29

2.1 Vorbemerkungen

Die bereits beschriebene Selbstverwaltungsgarantie umfasst auch die Personalhoheit, die von den Kommunen eigenständig im Rahmen der Gesetze ausgeübt werden darf. Besonderen gesetzlichen Beschränkungen ist die Kommune dabei vorrangig im Bereich der Personal- und Stellenbewirtschaftung unterworfen; die Personalkostenentwicklung wurde vor allem unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten beurteilt.

Die NKPA hat anhand eines Fragenkatalogs untersucht, ob Organisation und Aufgabenspektrum des Personalmanagements geeignet sind, den Personalbestand laufend am Bedarf orientiert vorzuhalten. Hierzu wurde die Qualitätskennzahl Personalmanagement entwickelt. Die Bewertung des Erfüllungsgrads erfolgt im interkommunalen Vergleich mit den anderen selbstständigen Gemeinden des Vergleichsrings.

2.2 Stellen- und Personalkostenentwicklung

Die Stadt Schortens stellte für jedes Jahr im Prüfungszeitraum einen Stellenplan auf. Sie hielt die allgemeinen Regelungen zum Stellenplan ein.

Obwohl keine gesetzliche Verpflichtung dazu bestand, ermittelte die Stadt Schortens den für das jeweilige Haushaltsjahr benötigten Stellenbedarf bereits seit Jahren vollzeitverrechnet und wies die Stellen als VZÄ aus. Die tatsächliche Stellenentwicklung wich von den Stellenplandaten aufgrund von Stundenverschiebungen einzelner Beschäftigter nur geringfügig ab.

Die Stadt verschaffte sich damit bereits in der Planungsphase einen Überblick über den Umfang der tatsächlichen Beschäftigungsverhältnisse und des künftigen Stellenbedarfs. Sie stellte ihn auch gegenüber den politischen Gremien entsprechend dar und nutzte die Stellenpläne als Steuerungsinstrument. Darüber hinaus gab sie dem Rat mit den vollzeitverrechnet dargestellten Stellenplänen eine verlässliche Grundlage, wie viel tatsächliche Personalkraft der Kommune für die veranschlagten Personalkosten zur Verfügung stand.

In den Jahren vor dem Prüfungszeitraum (2000 bis 2006) war der Bestand an Planstellen bei der Stadt Schortens nur geringfügigen Schwankungen unterworfen. Er bewegte sich stetig zwischen 143 und 150 Stellen.

Die Entwicklung der Stellen im Prüfungszeitraum ist der Tabelle 8 im Ansichtenteil V.8 des Berichts zu entnehmen. 2007 hatte die Stadt Schortens 147,5 Planstellen ausgewiesen. Durch die Überführung des Baubetriebshofs in eine AöR sank die Stellenzahl 2008 auf 132,6. Die Stadt kalkulierte 2009 mit 143,0 Stellen. Für 2010 plante sie einen weiteren Anstieg auf 156,2 Stellen ein.

Ursächlich für die Stellenentwicklung waren die Auslagerung des Baubetriebshofs mit 20 Beschäftigten zum 01.01.2008 und das große Engagement der Stadt Schortens im Bereich der Kinderbetreuung. Mit dem im Mai 2007 vom Rat der Stadt Schortens beschlossenen und 2008 fortgeschriebenen Kinderbetreuungskonzept schuf die Stadt für Schortenser Kinder und Jugendliche eine Angebotsstruktur, die weit über die gesetzlichen Anforderungen hinausging. Neben der im Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG; BGBl. I S. 3852) verankerten Verpflichtung für die Kommunen, für unter Dreijährige und für schulpflichtige Kinder ein bedarfsgerechtes Angebot vorzuhalten, setzte sie mit dem Konzept nach eigener Aussage Maßstäbe für eine familienfreundliche Stadt.

In dem Konzept verankerte sie unter anderem die

- Aufstockung der Krippengruppen um eine dritte Fachkraft
- Einrichtung von Angeboten zur Ferienbetreuung für Kinder bis 14 Jahre
- Einrichtung von Hausaufgabenhilfe-Gruppen

- befristete Einrichtung einer SOS-Gruppe (anschließend durch Dritte umgesetzt)
- Bereitstellung von kostenloser Mittagsverpflegung
- Einrichtung altersübergreifender Nachmittagsgruppen
- Einrichtung eines Platz-Sharings zur tageweisen Nutzung der Gruppenangebote
- Erhöhung der Arbeitszeit der Reinigungskräfte in den Kindergärten zum Abwasch des Frühstücks- und Vespergeschirrs

Dadurch bedingt erhöhte die Stadt Schortens den Personalbestand in den und im Zusammenhang mit den Kindertagesstätten um 14,9 Stellen von 28,4 (2006) auf 43,3 (2009). Für 2010 sah sie eine weitere Erhöhung um 9,8 Stellen auf 53,1 Stellen vor. Allein für die – inzwischen fünf – Krippengruppen war die Einstellung von 15 zusätzlichen Beschäftigten notwendig.

Hinsichtlich der Bereitstellung von Mittagsverpflegung konkretisierte die Stadt Schortens in ihrer Stellungnahme die Feststellungen der NKPA dahin gehend, dass lediglich in einer städtischen Einrichtung das Mittagessen kostenlos angeboten (aber auch hier durch Spenden kofinanziert) werde. In den Kindertagesstätten werde das Mittagessen dagegen entgeltlich und kostendeckend bereitgestellt.

Die Stadt wertete das Arbeitsfeld Marketing/Tourismus auf, indem sie 2009 neben der bereits vorhandenen Stelle zwei zusätzliche Stellen in den Stellenplan aufnahm.

Nach den Gemeindeergebnissen der Finanzstatistik lagen die Personalausgaben der Stadt Schortens im Vergleich zum entsprechenden Durchschnitt der selbstständigen Gemeinden in Niedersachsen in den Jahren 2006 und 2007 mit 316 € bzw. 320 € unter dem Landesdurchschnitt von 341 € bzw. 338 €. Nach Auslagerung des Baubetriebs hofs vergrößerte sich der Abstand zum Landesdurchschnitt 2008 nochmals deutlich.

Auch wenn die statistischen Zahlen aufgrund der strukturellen Unterschiede in den einzelnen Kommunen nicht unmittelbar miteinander verglichen werden können und in den kommenden Jahren durch die Mehrausgaben in der Kinderbetreuung eine

Annäherung an den Landesdurchschnitt zu erwarten ist, ist erkennbar, dass die Stadt Schortens eine insgesamt umsichtige Personalwirtschaft betrieb.

Die Entwicklung der Personalausgaben/-aufwendungen ist der Tabelle 8 im Ansichtenteil V.8 des Berichts zu entnehmen. Bei der Betrachtung der Entwicklung war zu berücksichtigen, dass die Stadt Schortens 2010 von der Kameralistik auf die Doppik umstellte und dadurch in diesem Jahr systembedingt höhere Personalaufwendungen einplante.

Ausgehend vom Basisjahr 2006 stiegen die Personalausgaben im Prüfungszeitraum um 297.000 € an. Die nach dem Verfahren der NKPA um die Aufwendungen für ehrenamtlich Tätige, die Erstattungen der BA und die Erstattungen sonstiger Dritter bereinigten Personalausgaben erhöhten sich im Prüfungszeitraum um ca. 220.000 €. Bei den Erstattungen Dritter berücksichtigte die NKPA vorwiegend die Erstattungen des Landes für Beschäftigte in der Jugendwerkstatt und ab 2008 für Querschnittsaufgaben in der AöR. Die Finanzhilfen für Kindertagesstätten sind nicht berücksichtigt. Sie werden gesondert betrachtet. Als einzige Kommune im Landkreis Friesland stellte die Stadt Schortens kein Personal an die ARGE für die Aufgabenerledigung nach dem SGB II ab.

Unter Berücksichtigung der Personalausgaben des Baubetriebshofs von ca. 920.000 € stiegen die Personalausgaben bis 2009 um ca. 1,2 Mio. € an. Dieser Betrag entsprach in etwa den Personalausgaben der zusätzlich eingestellten Beschäftigten und der von den Kommunen nicht zu beeinflussenden tariflichen Steigerungen, Besoldungserhöhungen und Steigerungen von Lebensaltersstufen und war damit plausibel.

Für das Haushaltsjahr 2010 plante die Stadt mit einem weiteren Anstieg des Personalaufwands um knapp 700.000 € auf dann 7.542.000 €. Neben den nochmals deutlich höheren Aufwendungen für die Kinder- und Jugendhilfe waren darin auch die doppisch bedingten Pensionsrückstellungen und Rückstellungen für Altersteilzeit mit einem Betrag von fast 300.000 € enthalten.

Prüfungsfeststellung

Der Stellenbestand im Kernhaushalt war im Prüfungszeitraum annähernd gleichbleibend. Die mit der Auslagerung des Baubetriebshofs 2008 verbundene Stellenminderung von 20 Beschäftigten führte nur kurzzeitig zu einem Stellenrückgang, da die Stadt auf der Gegenseite vorwiegend für die Kinderbetreuung neues Personal in annähernd gleicher Anzahl einstellte.

Die Stadt Schortens definierte die Vereinbarkeit von Familie und Beruf als einen wesentlichen Schwerpunkt des „Lokalen Bündnisses für Familie“ in Schortens und hielt eine umfassende Kinderbetreuung für erforderlich. Sie sollte nach Auffassung der Stadt auch „flankierende Familien unterstützende Maßnahmen für die Zeit des Heranwachsens von Kindern und Jugendlichen“ enthalten. Mit dem daraus entwickelten Kinderbetreuungskonzept verfügt die Stadt Schortens über ein Positionspapier, das aus familienpolitischer Sicht ganzheitlich durchdacht und ausgereift ist. Es ist gleichzeitig Handlungsanleitung für die Verwaltung und bedient ein vorrangiges Ziel aus dem Leitbild der Stadt.

Die Stadt Schortens nahm die mit dem personalintensiven Ausbau der Kinderbetreuung verbundenen jährlichen Mehrausgaben bewusst in Kauf. Sie sah diese als sinnvolle Investition in die Zukunft an und definierte die Familienfreundlichkeit als einen wichtigen Standortfaktor für die Stadt.

Ähnlich wie die Stellenentwicklung war auch die Personalausgabenentwicklung bei der Stadt Schortens geprägt von der intensiven Ausweitung des Angebots in der Kinderbetreuung.

Die Personalausgaben im kamerateilen UA 46 – Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe – stiegen vom Basisjahr 2006 bis 2009 von ca. 1,8 Mio. € um ca. 900.000 € auf 2,7 Mio. € an. Das entsprach einem Anteil von 34,9 % der gesamten Personalausgaben der Stadt Schortens (einschließlich der Personalausgaben des Baubetriebshofs). Darin enthalten waren alle Ausgaben für die Kindertagesstätten und die damit im Zusammenhang stehenden Mehrausgaben aus dem Kinderbetreuungskonzept. Nach Abzug der Finanzhilfen des Landes für Kindertagesstätten betrug die Steigerung noch ca. 680.000 €. Daraus wird deutlich, dass der überwiegende Teil der zusätzlichen

Personalausgaben für die Kinderbetreuung über die gesetzlichen Anforderungen hinaus ging und damit nicht – auch nicht teilweise – refinanziert werden konnte.

Die Stadt erwartet mittelfristig durch rückläufige Geburtenzahlen eine Reduzierung des Angebots und der Aufwendungen für die Kinderbetreuung. Die Zahl der auf der anderen Seite erhofften Zuzüge von jungen Familien wird den Geburtenrückgang nach Ansicht der Stadt nicht ausgleichen können.

Prüfungsempfehlung

Angesichts der ungünstigen Entwicklung der finanziellen Rahmenbedingungen wird die Stadt entscheiden müssen, ob sie eine derart umfassende Angebotsstruktur im Bereich der Kinderbetreuung dauerhaft vorhalten will. Sie wird überlegen müssen, ob sie alle Elemente des Konzepts künftig in der gewünschten Ausprägung bedienen kann und will. Insbesondere die über die gesetzlichen Standards hinausgehenden personalintensiven Maßnahmen binden erhebliche finanzielle Ressourcen und entsprechen zurzeit nicht der finanziellen Leistungsfähigkeit der Stadt. Die Stadt wird zukünftig entscheiden müssen, inwieweit bei der Kinderbetreuung das politisch und gesellschaftlich Wünschenswerte mit dem finanziell Machbaren in Einklang zu bringen ist.

Das aus demografischer Sicht zu begrüßende umfassende Kinderbetreuungskonzept kann daher aus Haushaltssicherungsgesichtspunkten nicht uneingeschränkt befürwortet werden.

Die NKPA empfiehlt, die Angebotspalette der über die gesetzlichen Vorgaben hinausgehenden Maßnahmen kritisch auf ihre unbedingte Notwendigkeit hin zu hinterfragen. Denkbar wäre, eine Prioritätenliste zu erstellen, aus der hervorgehen sollte, auf welche Maßnahmen in finanziell schlechten Zeiten am ehesten verzichtet werden kann. Die NKPA regt an, den politischen Gremien der Stadt Schortens die finanziellen und haushaltswirtschaftlichen Auswirkungen des Kinderbetreuungskonzepts – insbesondere unter Einbeziehung der Personalkosten – weiterhin periodisch zur Kenntnis zu bringen. Der politische Wille, diese über die gesetzlichen Vorgaben hinausgehenden freiwilligen Maßnahmen auch zukünftig beizubehalten, sollte in regelmäßigen Abständen von den Entscheidungsgremien der Stadt Schortens neu

bekundet werden, damit deren finanzpolitische Verantwortung ausdrücklich dokumentiert wird.

Alternativ müsste die Stadt Vorschläge unterbreiten, wo an anderer Stelle im Haushalt Mittel eingespart werden können.

Prüfungsfeststellung

Mit dem Übergang von 19 Beschäftigten und dem Leiter des Baubetriebshofs zum 01.01.2008 in eine AöR entlastete die Stadt Schortens ihren Personalhaushalt um zuletzt ca. 874.000 € (2007). Gleichwohl bedeutete dies keine echte Einsparung, da die Stadt ihre Ausgaben lediglich von der Personal- auf die Sachausgabenebene verlagerte. Das Ende 2006 erklärte Ziel, durch das Zusammenwirken des Baubetriebshofs mit anderen Kommunen Synergieeffekte erzielen zu wollen, hatte die Stadt Schortens bis zum Ende der Prüfung nicht erreicht. Die erwarteten positiven Effekte traten bislang nicht ein, sodass die Stadt nach wie vor die Personalaufwendungen der AöR selbst zu erwirtschaften hatte. Sie betragen 2009 ca. 921.000 €.

Prüfungsempfehlung

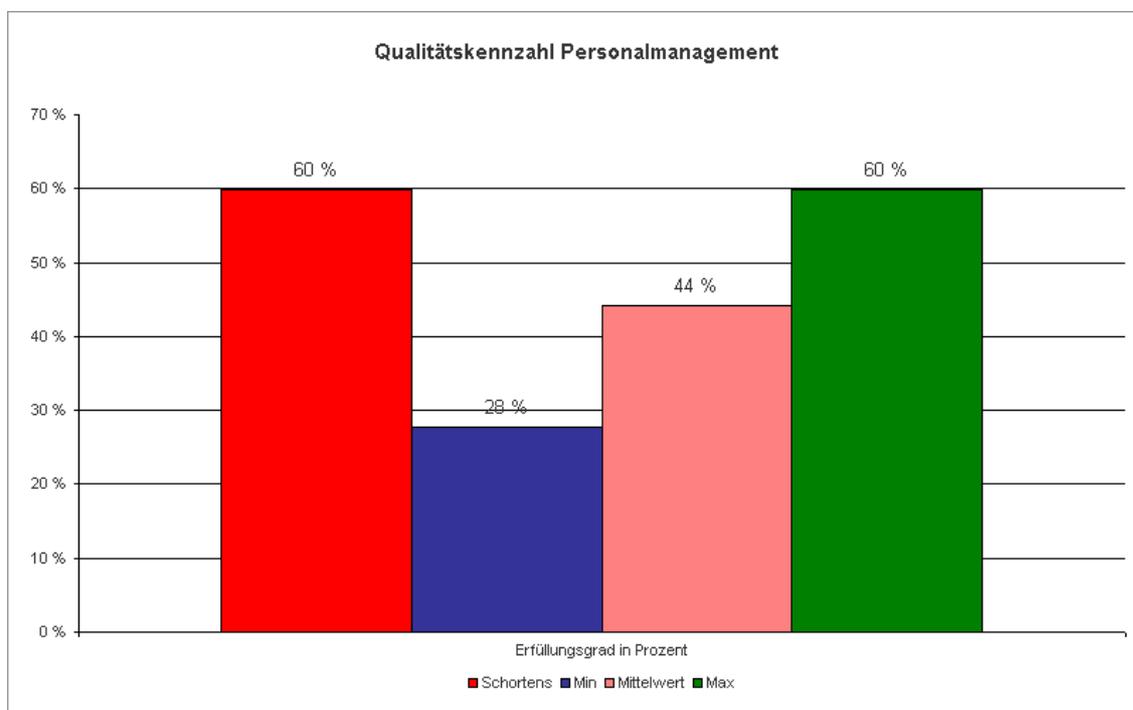
Die NKPA empfiehlt, die Bemühungen um die angestrebte Zusammenarbeit mit anderen Kommunen nicht aus den Augen zu verlieren und den Baubetriebshof, wie nochmals ausdrücklich erklärt, spätestens ab 2012 als eine gemeinsame AöR mit einer Nachbargemeinde zu führen, damit die erwarteten Synergieeffekte auch tatsächlich eintreten.

2.3 Qualitätskennzahl Personalmanagement

Die NKPA hat anhand eines Fragenkatalogs die Konzepte und eingesetzten Instrumente zur Personalberechnung/Personalbedarfsplanung, Personalgewinnung, Personalentwicklung, Personalführung sowie zum Personaleinsatz und Demografiemanagement zum Prüfungszeitpunkt bewertet.

Die NKPA erkennt an, dass die diesem Vergleichsring angehörenden selbstständigen Gemeinden aufgrund ihrer Größe sicherlich nicht alle genannten Instrumente des Personalmanagements in der Praxis im vollen Umfang entwickeln und ausbauen

können. Insofern stellt die eingesetzte Modellberechnung einen Idealwert dar. Da ein reiner Zahlenvergleich zu falschen Schlüssen führen könnte, steht das Aufdecken von Optimierungsansätzen im Vordergrund des Vergleichs, um eine jeweilige weitergehende Analyse der aufgezeigten Bereiche unter Berücksichtigung der örtlichen Bedürfnisse anzuregen. Für die folgenden Ausführungen gilt insgesamt die Prämisse, dass die NKPA eine sukzessive Implementierung der geeigneten Instrumente empfiehlt, mit dem Ziel, auch künftig einen Personalbestand zu sichern, in dem die erforderlichen Kompetenzen vorhanden sind und der eine wirtschaftliche Aufgabenerledigung ermöglicht.



Ansicht 1: Qualitätskennzahl Personalmanagement

Die Stadt Schortens erreichte einen individuellen Erfüllungsgrad von 60 % und bildete damit den Maximalwert der Kommunen im Vergleichsring. Auch im Vergleich zu den übrigen selbstständigen Gemeinden in Niedersachsen ist dieser Wert ein Beleg für die insgesamt gute Qualität des Personalmanagements. Die Gründe für diese Bewertung sollen nachstehend erläutert werden.

Die Stadt Schortens bewertete die Stellen ihrer Beschäftigten regelmäßig in überschaubaren Zeitabständen neu, sodass sie im Prüfungszeitraum aktuell vorlagen.

Dabei unterzog sie die Stellenbeschreibungen gleichzeitig einer personalinternen Aufgabenkritik, um zeitnah auf Veränderungen des Arbeitsplatzes reagieren zu können.

Die Stadt verfügte über detailliertes und stets aktuelles Datenmaterial zur Altersstruktur ihrer Beschäftigten und nutzte es, um entsprechende Schlussfolgerungen für die kurz- und mittelfristige Personalbedarfsplanung zu ziehen. Die Fachbereichsebene war aktiv und aufgabenkritisch an diesem Prozess beteiligt.

Die im Prüfungszeitraum jeweils deutlich unter dem Landesdurchschnitt liegenden Personalausgaben waren nicht zuletzt darin begründet, dass die Stadt sich in mehreren Bereichen bewusst entschieden hatte, Aufgaben effizienter und kostengünstiger durch Externe erledigen zu lassen, als dafür eigenes Personal vorzuhalten. Beispiele dafür waren die Bauleitplanung, die EDV oder das Energiemanagement.

Eine Analyse, wer innerhalb der Verwaltung welches Wissen vorhält, war nicht zentral vorhanden. Dieses Wissen wurde jedoch innerhalb der FB vorgehalten. Die Personalverwaltung steuerte zentral durch weitreichende gegenseitige Vertretungsregelungen und sorgte so dafür, dass Kompetenzen auch bei Personalwechseln nicht verloren gingen. Der Wissenstransfer war pragmatisch geregelt und funktionierte in der Praxis mehr oder weniger automatisch, ohne dass die Personalverantwortlichen eingreifen mussten. Weitergehende Regelungen hielt die Stadt aufgrund ihres überschaubaren Personalbestands und der guten Erfahrungen in der Vergangenheit für unangemessen.

Zur Personalgewinnung nutzte die Stadt Schortens interne und externe Ausschreibungen, um den aktuellen Bedarf mit geeigneten Beschäftigten zu decken. Dabei priorisierte sie in der allgemeinen Verwaltung die interne Besetzung durch Umsetzung. Dies galt besonders, wenn damit ein Stellenabbau verbunden war. Die mit der Umsetzung verbundenen notwendigen Schulungen bot sie im Regelfall rechtzeitig vorher an. Stellen im gehobenen Dienst und spezielle ausgesuchte Stellen in der Kernverwaltung schrieb sie nach Definition des Anforderungsprofils öffentlich aus (aktuelle Beispiele: Controlling, Marketing).

Die Stadt Schortens führte die flächendeckenden Mitarbeitergespräche zur Personalentwicklung im Prüfungszeitraum noch nicht durch. Es bestand seit Jahren ein

ständiger, offener und konstruktiver Dialog zwischen Beschäftigten und Vorgesetzten („Tür- und Angelgespräche“), der nach Ansicht der Stadt die Anforderungen an eine gemeinsame, offene und vertrauensvolle Zusammenarbeit erfüllte. Die Stadt sah bisher aufgrund des sehr guten Arbeitsklimas innerhalb der Verwaltung keine Notwendigkeit, steuernd einzugreifen. Anfang 2010 mit Umstellung auf die Doppik hatte der Bürgermeister in einem ersten Schritt zusammen mit den FBL Ziele und Kennzahlen formuliert. Ein Leitfaden zur konzeptionellen Umsetzung der Mitarbeitergespräche war in Arbeit und sollte noch in 2010 dem Personalrat zur Zustimmung vorgelegt werden.

Die Stadt Schortens berücksichtigte bei der Ermittlung des Ausbildungsbedarfs sehr genau die zurzeit bestehende Altersstruktur in ihrer Verwaltung und ermittelte für sich im Prüfungszeitraum richtigerweise nur einen geringen Bedarf an Ausbildungsstellen. Die Entscheidung, trotzdem in moderatem Umfang Ausbildungsgänge anzubieten, war politisch motiviert und ist nachvollziehbar.

Die Stadt organisierte die fachliche Fortbildung dezentral. Ein fachübergreifendes Angebot stellte sie zentral zur Verfügung. Sie achtete bei Berufsrückkehrern darauf, die Beschäftigten rechtzeitig vorher entsprechend ihres geplanten Einsatzgebiets zu schulen. Sie schuf die Möglichkeiten zum Besuch der Angestelltenlehrgänge I und II und bildete Bilanzbuchhalter aus. NKR-Schulungen bot sie auf Fachbereichsebene an; ebenso Ersthelferschulungen und besondere Schulungen für Reinigungskräfte.

Die Stadt schulte ihre Führungskräfte zuletzt im Jahr 2005 mit mehreren Modulen. Sie sah keinen Bedarf für eine Wiederholung, da die jeweiligen Beschäftigten die Führungspositionen noch bekleideten. Sie hielt sinnvolle Ergänzungen der „alten“ Schulungen aber für wünschenswert. Führungsnachwuchskräfte bekamen bislang noch nicht die Chance, geschult zu werden.

Wie bereits unter II.2 des Berichts erwähnt, hatte sich die Stadt Schortens mit einzelnen Aspekten der demografischen Entwicklung von Bevölkerung und Verwaltung detailliert auseinandergesetzt. Insbesondere das 2007 beschlossene Kinderbetreuungskonzept wirkte sich auf die vorhandene bzw. künftig noch bereitzuhaltende Personalstruktur aus und machte Neueinstellungen in erheblichem Umfang notwendig.

Einen weiteren Schwerpunkt bildete die Seniorenarbeit, die die Stadt im Ergebnis auf konzeptioneller Grundlage personalneutral neu strukturierte.

Die Stadt Schortens legte Wert darauf, für das eigene Personal Perspektiven für einen beruflichen Aufstieg zu schaffen. Sie nutzte zur Leistungssteigerung bzw. Leistungssicherung alle gesetzlichen und tariflichen Möglichkeiten wie Beförderungen und Höhergruppierungen, ohne dass ein Automatismus griff. Die Stadt nutzte als weitere Anreizsysteme Stufenaufstiege und Vorweggewährungen von Stufen für Beschäftigte und das Prämienmodell für Beamte. Sie hatte dazu ein festes Ablaufschema, wobei sie die genannten Instrumente in der Praxis sehr restriktiv handhabte. Sie hatte umfangreiche Regelungen für die LOB erlassen, die aber nicht die Zustimmung des Personalrats fanden; somit verzichteten die Beschäftigten zum Zeitpunkt der Prüfung auf einen Teil der Prämie.

Das Gesundheitsmanagement genoss bei der Stadt Schortens einen vergleichsweise hohen Stellenwert. Die Stadt hatte bereits viele Einzelmaßnahmen umgesetzt. Ein konzeptioneller Ansatz bestand jedoch noch nicht.

Prüfungsempfehlungen

Mit der Ausrichtung auf effektive Erledigungsstrukturen sollte die Stadt ihre bereits effektiv eingerichtete Personalverwaltung zu einem ganzheitlichen Personalmanagement fortentwickeln. Vorrangig gilt es, die vorhandenen Leistungspotenziale der Beschäftigten zu erschließen und im Interesse der Verwaltung sowie der Beschäftigten auszubauen.

Im Hinblick auf den demografischen Wandel in Bevölkerung und Verwaltung hält die NKPA es für wichtig, individuell zu analysieren, welcher Mitarbeiter welches Wissen vorhält und in welchen Bereichen noch Kompetenzen erworben werden müssen. Die Stadt Schortens könnte dazu verbindliche schriftliche Vorgaben erarbeiten, in denen zum Beispiel die Verständigung zwischen abgebender und aufnehmender Stelle geregelt ist oder Informationen für Neueinsteiger fixiert sind. Damit würde auch von zentraler Seite sichergestellt, dass die Aufgabe bei Ausscheiden eines Beschäftigten ohne Reibungsverluste weiter erfüllt werden kann.

Die Stadt Schortens könnte die Personalentwicklung effektiver gestalten, wenn sie dafür ein Konzept erarbeiten und umsetzen würde. Die NKPA regt an, den Beschäftigten neben der fachspezifischen Fortbildung auch ein fachübergreifendes Fortbildungsangebot auf konzeptioneller Basis zu unterbreiten. Hierfür wäre es sinnvoll, den Bedarf vorab zu ermitteln und auch den Nutzen sowie die berufliche Verwertbarkeit einzelner Maßnahmen zu hinterfragen. Ein derartiges Fortbildungsangebot unterstützt in der Regel die Eigeninitiative der Beschäftigten und wirkt in hohem Maß motivationsfördernd. Auch wenn sich aus der derzeitigen Altersstruktur der Führungsebene kein akuter Handlungsbedarf ergibt, sollte die Stadt die Qualifizierung künftiger Führungskräfte nicht aus den Augen verlieren.

Die Vorgehensweise bei den Mitarbeitergesprächen erfüllte im Prüfungszeitraum noch nicht die Anforderungen der NKPA an eine konzeptionelle Vorgehensweise. Sobald das in ersten Ansätzen eingeführte System insgesamt etabliert ist, wird die Stadt Schortens auch in diesem Bereich eine höhere Bewertung erhalten können.

Nach Angaben der Stadt schöpften die FB die für die Personalentwicklung zur Verfügung gestellten Budgets zum Teil nicht aus. Sobald die Mitarbeitergespräche flächendeckend eingeführt sind, werden auch Wünsche, Zufriedenheit mit der Arbeitssituation und den Rahmenbedingungen, Schulungsbedarfe und Entwicklungsperspektiven der Beschäftigten transparent sein. Die NKPA empfiehlt, die sich daraus ergebenden Erkenntnisse zu nutzen und den Beschäftigten weitere Möglichkeiten zur persönlichen Weiterentwicklung zu eröffnen.

Die NKPA weist nochmals auf die ausstehende Umsetzung der tariflich vorgesehenen Prämienregelungen nach § 18 TVöD hin.

In fast allen Bereichen des Personalmanagements hat die Stadt bereits gute praktische Ansätze und setzt sie entsprechend um. Was teilweise fehlt und nach den Kriterien der NKPA somit nicht mit dem Optimalwert belegt werden kann, sind ganzheitliche Konzepte und die entsprechende Dokumentation, auf die die Stadt wegen ihrer überschaubaren Größe bewusst verzichtet. Die NKPA ermuntert die Stadtverwaltung, die Themenfelder weiterhin offensiv anzugehen und gemeinsam mit den Beschäftigten weiter zu entwickeln.

IV.3 Gebäudemanagement

3.1	Vorbemerkungen	35
3.2	Qualitätskennzahl Gebäudewirtschaft	35

3.1 Vorbemerkungen

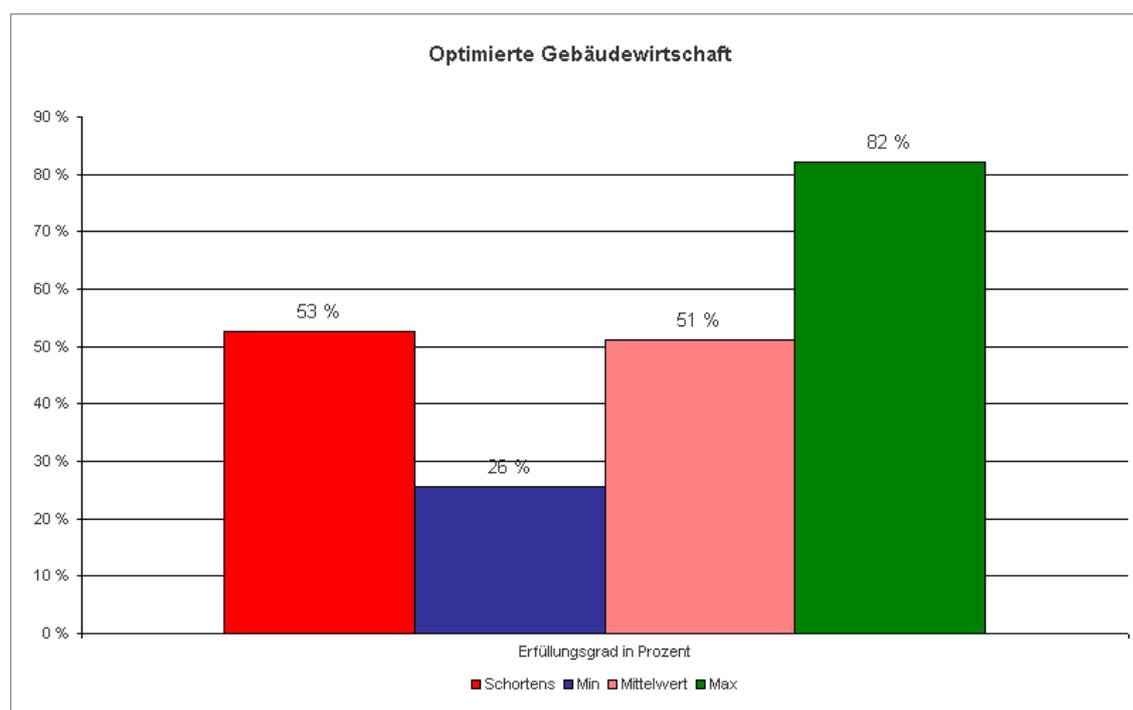
Gebäude und Grundstücke, die eine Kommune zur Erledigung ihrer Aufgaben (z. B. Sporthallen, Kindertagesstätten, Bürogebäude) benötigt, stellen erhebliche Vermögenswerte dar, die hohe laufende Kosten (Bauunterhaltung, Reparatur, Sanierung, Hausmeister- und Reinigungsdienste) verursachen und damit beträchtliche Haushaltsmittel binden.

Ziel der überörtlichen Prüfung der Gebäudewirtschaft ist es, auf der Grundlage einer Analyse und Bewertung des Ist-Zustands Handlungsempfehlungen zu geben und unter organisatorischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten Verbesserungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

3.2 Qualitätskennzahl Gebäudewirtschaft

Die NKPA hat anhand eines Fragenkatalogs den Stand des Gebäudemanagements zum Prüfungszeitpunkt ermittelt und bewertet. Prüfkriterien waren die Aufbauorganisation und die Steuerung des Aufgabenbereichs, die Bauunterhaltung sowie die Bewirtschaftung der Gebäude. Diese Kriterien wurden anhand ausgewählter Fragestellungen weiter differenziert.

In der Gesamtbetrachtung wurde das größte Gewicht auf die Steuerung gelegt, gefolgt von der Bauunterhaltung und der Bewirtschaftung. Die Bewertung des Erfüllungsgrads erfolgt im interkommunalen Vergleich mit den anderen selbstständigen Gemeinden des Vergleichsrings.



Ansicht 2: Optimierte Gebäudewirtschaft

Mit einem Erfüllungsgrad von 53 % bewegte sich die Stadt Schortens knapp über dem Mittelwert des Vergleichsring. Die Bewertung ergab sich aus den nachstehenden Feststellungen und Prüfungsempfehlungen zu den einzelnen Prüfbereichen des Gebäudemanagements.

Positiv fiel auf, dass die Stadt sich in den letzten Jahren von vielen nicht zwingend zur Aufgabenwahrnehmung notwendigen Gebäuden und Grundstücken getrennt hatte.

Der Abstand zum Maximalwert im Vergleichsring resultierte im Wesentlichen aus der dezentralen Bewirtschaftung der städtischen Liegenschaften, denn einzelne Gebäude bzw. Gebäudegruppen wurden in vier FB bewirtschaftet. Lediglich das Versicherungswesen, die Personalwirtschaft und die Energiebewirtschaftung wurden im FB 10 bearbeitet. Darüber hinaus wirkten sich das Fehlen eines vernetzten Katasters, die noch nicht flächendeckend vorhandenen Instandhaltungspläne sowie das fehlende umfassende Controlling mit einem zielgesteuerten Berichtswesen negativ auf die Bewertung aus.

Prüfungsfeststellung

Durch den dezentralen Aufbau des Gebäudemanagements entstanden zwangsläufig Reibungsverluste. Parallelstrukturen und verschiedene Verantwortungsstränge durch die Bearbeitung in vier FB bremsen einen reibungslosen, zielgerichteten und effizienten Arbeitsablauf. Es gab zudem keine Stelle, die alle steuerungsrelevanten Informationen aus den Teilbereichen dateibasiert zusammenführen und auswerten konnte.

Prüfungsempfehlung

Die NKPA empfiehlt, in einem ersten Schritt die Beschaffung einer Gebäudebewirtschaftungssoftware bzw. die zügige Nutzung des geplanten Gebäudemanagementmoduls, um die dadurch ggf. entstehenden Synergiepotenziale zu überprüfen. Basierend auf den Daten eines Raum-, Gebäude- und Flächenkatasters könnten steuerungsrelevante Informationen zentral und zielgerichtet zur Flächennutzung und -bewirtschaftung, zur Bauerhaltung, Bauunterhaltung und zur Optimierung der Reinigungs- und Hausmeisterdienste zusammengeführt, ausgewertet und für die zukünftige Entwicklung verwertet werden.

In einem zweiten Schritt könnte die Stadt Schortens die Zentralisierung der wesentlichen auf Gebäude bezogenen Aufgaben (Raumbedarf, Raumnutzung, Bauunterhaltung, Bauerhaltung, Raumbewirtschaftung) auch in aufbauorganisatorischer Sicht in Erwägung ziehen, wobei der Bereich des Controllings weiter vom zentralen Controlling wahrgenommen werden sollte. Da die NKPA das kaufmännische Gebäudemanagement für einen wesentlichen Aspekt hält, bietet es sich aus ihrer Sicht an, im Rahmen entsprechender Umstrukturierungs- bzw. Zentralisierungsüberlegungen Synergiemöglichkeiten mit anderen Bereichen, die bereits kaufmännisch geführt werden, zu eruieren. Hier könnte es denkbar sein, den Zusammenschluss mit dem Baubetriebshof zu prüfen oder die Leitungsfunktion des Gebäudemanagements durch den Leiter des Baubetriebshofs in Personalunion ausüben zu lassen. Es könnte auch überlegt werden, für die Bewirtschaftung der stadteigenen Liegenschaften eine Kooperation mit einer Wohnungsbaugesellschaft einzugehen. So kann es gelingen, Reibungsverluste zu reduzieren sowie Fachwissen zu bündeln und letztendlich auch die Kosten zu senken.

Für ein effektives und effizientes Gebäudemanagement ist zudem die Aufstellung strategischer gebäudewirtschaftlicher Ziele und daraus abgeleiteter operativer Ziele zweckmäßig.

Aus den Haushaltssicherungsberichten/-konzepten heraus hatte sich die Stadt Schortens zusammen mit den politischen Gremien das Ziel gesetzt, den Bestand an bebauten und unbebauten Grundstücken zu reduzieren. Für alle Liegenschaften wurde eine Situationsübersicht mit Vermarktungsmöglichkeit erstellt, woraus im Ergebnis einige nicht rentable Liegenschaften veräußert werden sollten. Dieses Ziel konnte noch nicht abschließend umgesetzt werden.

Bis auf die Mietobjekte waren alle Liegenschaften als „Flächenkataster“ in Exceltabellen erfasst. Für die KRE war die Kostenrechnung teilweise eingeführt, die Leistungsrechnung noch nicht gänzlich. Für die Schulen und das Rathaus war die KLR nicht eingeführt. Budgetberichte gab es seit 2005. Mit der Einführung des NKR zum 01.01.2010 wurden weitere Berichte und auch vierteljährliche Berichtsintervalle eingeführt.

Weitere schriftlich fixierte Zielvorgaben der Verwaltungsführung stellte die NKPA nicht fest.

Ein umfassendes (softwaregestütztes) Controlling, welches auf einer KLR basierte und die Wirkung und den Nutzerbezug in den Fokus stellte, lag nicht vor. Es stellte sich zumindest für den FB 11 als reines Finanzcontrolling dar.

Prüfungsempfehlung

Die NKPA empfiehlt, klare Zielvorgaben zum zukünftigen Entwicklungsstand der städtischen Liegenschaften zu formulieren. Die Stadt Schortens muss wissen, wie ihre Gebäude zukünftig ausgerichtet sein und welchen technischen oder energetischen Stand sie zum Beispiel in fünf Jahren haben sollen. Wie bereits erwähnt, könnte eine noch zu beschaffende Gebäudemanagementsoftware bzw. die umfassende Nutzung des geplanten Gebäudemanagementmoduls Basis sein für die Entwicklung eines umfassenden Controlling- und Berichtswesens, welches sich nicht nur auf reine Finanzdaten beschränkt, sondern auch die in den (bisher nur wesentlichen) Produkten

definierten Ziele und Kennzahlen bedienen könnte. Es wäre dann im Rahmen einer Verknüpfung mit einer umfänglichen KLR auch möglich, den Nutzern die Leistungen bzw. die Nutzung der Gebäude in Rechnung zu stellen und die gebäudewirtschaftlichen Kosten (Abschreibungen, Overheadkosten, kalk. Zinsen) mit in die Produkte einzubeziehen.

Die NKPA untersuchte darüber hinaus auch das Verfahren hinsichtlich der Bau-erhaltung und Bauunterhaltung.

Baubegehungen fanden meistens jährlich im Rahmen der Arbeitssicherheitsüberprüfungen insbesondere in Schulen und Kindertagesstätten statt. Technische Begehungen erfolgten durch den FB 21. Die letzten Begehungen fanden hauptsächlich für Maßnahmen des Konjunkturpakets II statt. Zumindest für 2009 und 2010 wurden die Erkenntnisse in schriftlichen Berichten fixiert und hieraus Prioritätenlisten mit vier Dringlichkeitsstufen zur Umsetzung entwickelt. Aus allen Begehungen wurden die Ergebnisse im FB 11 zusammengefasst und für die HH-Beratungen aufbereitet.

Der jährlich in die Haushaltsplanung einzustellende Erhaltungsaufwand lag in 2009 bei 0,75 % und in 2010 bei 0,65 % des Versicherungsneuwerts. Die Einstellungsbeträge wurden nicht detailliert berechnet, sondern als Pauschalbeträge je nach Größe der Objekte bestimmt. Sie orientierten sich nicht am tatsächlichen Bedarf.

Die Versicherungsprämien für die Wohngebäudeversicherungen stiegen von 58.800 € in 2007 auf ca. 76.000 € in 2010 an. Die Versicherungen wurden seit Jahren bei einem Versicherer geführt.

Prüfungsfeststellung

Die letzten Baubegehungen fanden nicht aus der Pflicht zur regelmäßigen Durchführung heraus statt. Sie mussten zwangsläufig durchgeführt werden, um auszu-leuchten, welche Projekte im Rahmen des Konjunkturpakets II durchgeführt werden sollten.

Obwohl vor einigen Jahren die Versicherungsprämien überprüft wurden, dürfte der Stadt Einsparpotenzial entgangen sein.

Prüfungsempfehlung

Die Baubegehungen sollten zukünftig regelmäßig jährlich stattfinden und entsprechend dokumentiert werden. Die Begehungskommissionen für die öffentlichen Gebäude sollten durch ein oder zwei fachkundige Mitarbeiter des Gebäudemanagements, die jeweiligen Schul-, Kindertagesstätten- oder Hausleiter, die zuständigen Hausmeister und evtl. hinzuzuziehende Ingenieure/Techniker besetzt sein. Zu den Begehungen bietet es sich an, die Inspektionen mit Checklisten durchzuführen, um gleiche Prüfungsstandards dauerhaft sicherstellen zu können.

Die NKPA empfiehlt der Stadt Schortens weiterhin, ihre Versicherungen neu zu überprüfen. Auch wenn nachvollziehbare Gründe vorliegen, beim bisherigen Versicherer bleiben zu wollen, könnten durch Vergleichsangebote anderer Versicherer Einsparerfolge beim bisherigen Versicherer erzielt werden. Hier könnte es sich anbieten, sich unabhängiger Agenturen zu bedienen, die den Markt nach klaren Vorgaben der Verwaltung ausleuchten würden.

Im Rahmen der Gebäudebewirtschaftung wurde zuletzt in 2004 flächendeckend die Angemessenheit des Reinigungsdienstes im Vergleich zur Fremdreinigung überprüft. Es wurden Einsparungen von jährlich ca. 180.000 € gegenüber der Eigenreinigung errechnet.

Der Personalrat und eine Teilpersonalversammlung sprachen sich gegen die Verlagerung zur Fremdreinigung aus. Es wurde ein Alternativvorschlag unterbreitet, durch den ca. 82.000 € jährlich eingespart würden. Die Einsparungen wären durch die Nichtverlängerung der befristeten Arbeitsverträge, die Erhöhung der Reinigungsflächen um ca. 20 % und durch Veränderungen der Vertretungsregelungen zu erwirtschaften. Der Alternativvorschlag wurde zum 01.08.2005 umgesetzt. Tatsächlich wurden in 2006 gegenüber 2004 ca. 71.000 € eingespart. Tarifsteigerungen und ein Anstieg der Reinigungsflächen verhinderten das Erreichen des angestrebten Einsparbetrags.

Die Reinigungsmittelbeschaffung erfolgte dezentral direkt durch die Hausmeister im Rahmen der Budgets. Die Beschaffung wurde in den letzten Jahren nicht ausgeschrieben.

Die DA für den Reinigungsdienst und auch die für den Hausmeisterdienst waren überaltert und nicht an die aktuellen Gegebenheiten angepasst.

Die Hausmeister wurden grundsätzlich für mehrere Objekte eingesetzt. Die Grundschulhausmeister betreuten neben zwei Stammschulen auch zwei Kindertagesstätten. Die Mehrstunden wurden durch eine monatliche Pauschale abgegolten. Teilweise wurden Funktionen wie der Schließdienst auf die Schulleiter und Sportvereine übertragen.

Überlegungen zu Pool- oder Teilpoollösungen flossen bisher ebenso wenig in die Optimierungsbemühungen der Hausmeisterdienste ein wie Überlegungen zur IKZ.

Prüfungsfeststellung

Die Stadt Schortens erreichte durch die Anpassung des Reinigungsdienstes schon Einsparungen von ca. 71.000 €. Angesichts der derzeit nicht weiter forcierten Einsparbemühungen konnte sie die prognostizierten höheren Einsparungen nicht realisieren. Der Einsatz der Reinigungskräfte und der Reinigungsgeräte war nicht auf dem neuesten Stand. Auch im Bereich der Reinigungsmittelbeschaffung gab es wegen fehlender Ausschreibungen und Preisvergleiche Handlungsbedarf.

Die Zuordnung der Hausmeister auf mehrere Objekte kam dem Gedanken von Poollösungen schon nahe. Der Einsatz mit wenigen Stammstunden an einem fest zugewiesenen Objekt und weiteren flexibel nach den handwerklichen Fähigkeiten ausgerichteten Stunden für andere Objekte war bisher keine Option.

Prüfungsempfehlung

Die NKPA empfiehlt der Stadt Schortens, den Reinigungsdienst zu optimieren und in enger Zusammenarbeit mit dem Personalrat wieder in den Fokus zu rücken. Auch die Fremdreinigung sollte weiter eine Option bilden. Unabhängig von der auf dieser Basis zu treffenden Grundsatzentscheidung, die der Rat treffen sollte, ist es für die dauerhafte Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit in der Raumbewirtschaftung erforderlich, die Untersuchung zu erneuern, soweit sich die Rahmenbedingungen z. B. durch das Ausscheiden von Reinigungskräften ändern sollten.

Ergänzend zu den Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen sollten auch die Leistungsverzeichnisse und Revierpläne zukünftig regelmäßig hinterfragt werden und in einer aktuellen Reinigungsordnung dokumentiert sein. Außerdem sollten bestehende Reinigungsstandards regelmäßig auf ihre Notwendigkeit hinterfragt und ggf. angepasst werden. Um hier weiteres Einsparpotenzial zu erschließen, sollte eine generelle Orientierung der Reinigungsstandards an aktuellen Gegebenheiten angestrebt werden.

Auch im Bereich der Hausmeisterdienste sollte eine Neuorganisation überlegt werden. Im Hinblick auf die demografische Entwicklung mit sinkenden Schülerzahlen wären auf diesem Gebiet Pool- bzw. Teilpoolösungen sinnvoll, da sie eine größere Flexibilität bei der Aufstellung der Einsatzpläne bieten. Diese Poolösungen könnten durch Initiative der Stadt im Rahmen einer möglichen IKZ auf weitere Objekte, z. B. die weiteren in Trägerschaft des Landkreises Friesland stehenden Liegenschaften, ausdehnt werden. Gerade im Bereich der IKZ sieht die NKPA weitere Ansatzmöglichkeiten zur Optimierung.

Denkbar wäre auch die Bildung von Hausmeisterteams, die für bestimmte Bezirke zuständig wären. Mit dem Prinzip der Allzuständigkeit aller Hausmeister für alle Gebäude des jeweiligen Bezirks und deren Eigenverantwortung für das Zeitmanagement würde sich die Kommune eine größere Flexibilität im Einsatz der Hausmeister mit ihren fachspezifischen Fähigkeiten und deren ausgewogene Auslastung verschaffen.

Die demografische Entwicklung im Gebäudemanagement hatte noch keinen Einfluss bei der Berechnung der QKZ. Um darzustellen, wie die demografische Entwicklung im Gebäudemanagement bei der Stadt Schortens derzeit implementiert ist, erfolgt außerhalb der QKZ die folgende Bewertung.

Die Stadt Schortens war Eigentümerin von mehr als 50 Miethäusern und Obdachlosenunterkünften. Der Gebäudebestand befand sich teilweise in einem sanierungsbedürftigen Zustand. Diese Liegenschaften wurden 2009 einer umfassenden Analyse unterzogen. Für jedes Gebäude gab es konkrete Handlungsvorschläge, die von der weiteren Vermietung bzw. Umnutzung über die umfassende Sanierung bis hin zum Verkauf oder Abriss reichten. Einige der Handlungsvorschläge wurden mittlerweile

umgesetzt. In die Umnutzungsgedanken wurden Überlegungen zum Ausbau des Angebots für altersgerechtes Wohnen einbezogen.

Im Kindertagesstättenbereich wurde das Angebot der Krippenplätze erheblich ausgeweitet. Das Angebot für die insgesamt sieben Grundschulen wurde außerhalb des Pflichtangebots ausgeweitet, um unter anderem die Standorte in den nächsten Jahren zu sichern. Themenklassen wurden zusammengelegt (Förderklassen). Eine Schule hatte wegen der gesunkenen Schülerzahlen einen Raum an die angrenzende Krippe abgegeben. Es wurden gemeinsame Nutzungskonzepte für die Mittagsverpflegung entwickelt. Innerhalb des Kerngebiets der Stadt befanden sich vier Grundschulen in einem Radius von ca. vier Kilometern.

Prüfungsfeststellung

Die Stadt Schortens hatte die Auswirkungen des demografischen Wandels für ihre allgemeinen Liegenschaften im Blickfeld. Durch die fehlende Einbindung der Querschnittskosten und Abschreibungen wurden die Erlöse der Mietwohnungsverwaltung nicht nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen dargestellt und suggerierten so die Wirtschaftlichkeit dieser Liegenschaften.

Für den Bereich der Grundschulen wurde an einer relativen Einzugsdichte festgehalten. Insbesondere im Kernstadtbereich betrug der Einzugsradius weniger als zwei Kilometer. Die Vorhaltung von vier Grundschulen in diesem Bereich verursachte vermeidbare Mehrkosten.

Prüfungsempfehlung

Bei den Mietwohnungen und Obdachlosenunterkünften sollte eine nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen aufgestellte Kalkulation erfolgen, mit deren Hilfe der Mietpreis festgelegt wird. Ob sich die höheren Mieten durchsetzen lassen, müsste im Vergleich mit ortsüblichen Mieten analysiert werden. Im Ergebnis könnte es dazu führen, den Bestand an bebauten und unbebauten Grundstücken auf das zwingend notwendige Maß zu reduzieren. Die Neukalkulation sollte dem Rat vorgelegt werden, um deutlich zu machen, welcher finanzielle Aufwand nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen mit dem Vorhalten dieser freiwilligen Leistung verbunden ist.

Die Aufteilung der Schulbezirke insbesondere im Kernstadtbereich sollte neu überdacht werden. Nach Einschätzung der NKPA könnte mindestens eine Schule unter Beibehaltung eines Einzugsbereichs von ca. zwei Kilometern und unter Betrachtung der künftig zu erwartenden Schülerzahlen aufgelöst werden. Bei der zukünftigen Schulbedarfsplanung sollten aber auch die weiteren drei Grundschulen in der Fläche nicht aus den Augen verloren und durchaus kritisch hinterfragt werden.

IV.4 Einrichtungen

4.1	Vorbemerkungen	45
4.2	Allgemeine Feststellungen	45
4.3	Kostendeckung	49

4.1 Vorbemerkungen

Gemeinden halten im Rahmen ihrer gesetzlichen und freiwilligen Aufgabenerfüllung vorrangig im Bereich der Daseinsvorsorge eine Vielzahl von Einrichtungen vor, deren Kosten soweit vertretbar durch Gebühren und Entgelte refinanziert werden sollen. Diese Vorgabe gilt grundsätzlich unabhängig von der für die Einrichtung gewählten Organisationsform. Die NKPA hat – auch unter dem Gesichtspunkt der Haushalts-sicherung – die Vielzahl der freiwillig angebotenen Einrichtungen und die Kosten-deckungsgrade einiger ausgewählter Einrichtungen betrachtet.

4.2 Allgemeine Feststellungen

Die Stadt Schortens betrieb im Rahmen der Daseinsvorsorge diverse Einrichtungen. Die jährlichen Kosten und Erlöse wesentlicher Einrichtungen sind in der Tabelle 5 – Kostendeckungsgrade in Einrichtungen mit Gebühren und Entgelten im Ansichtenteil V.5 dargestellt.

Im Rahmen des Kernhaushalts hatte die Stadt das Bürgerhaus, das Freizeitbad Aqua Toll, das Freibad und die Märkte sowie den Verkauf von Holz aus städtischen Wäldern eingerichtet.

Die Einrichtung Straßenreinigung wurde nur hinsichtlich der Flächen vor den städtischen Grundstücken und für die Fahrbahnen in der Ortsdurchfahrt der Stadt betrieben. Die Reinigungspflicht einschließlich Winterdienst vor den Privatgrundstücken oblag als eigene satzungsrechtlich ausgestaltete Pflicht den Grundstückseigentümern.

Die Gemeinden erheben als Gegenleistung für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen Benutzungsgebühren, soweit nicht ein privatrechtliches Entgelt gefordert wird. Das Gebührenaufkommen soll die Kosten der jeweiligen Einrichtungen decken, jedoch nicht übersteigen. Die Gemeinden können niedrigere Gebühren erheben oder von Gebühren absehen, soweit daran ein öffentliches Interesse besteht (§ 5 Abs. 1 NKAG).

Die Kosten der Einrichtungen sind nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln. Der Gebührenberechnung kann ein Kalkulationszeitraum zugrunde gelegt werden, der drei Jahre nicht übersteigen soll (§ 5 Abs. 2 NKAG).

BA lagen für die Einrichtungen Bürgerhaus (bis einschließlich 2008), Freizeitbad Aqua Toll (2008), Märkte (Kramermarkt 2007), Abwasserbeseitigungsanlage (2008), Niederschlagswasserbeseitigungsanlage (2006), Kindertagesstätten (2008) vor. Für die anderen Einrichtungen waren die Ergebnisse der kameralen Jahresrechnungen heranzuziehen.

Die Stadt Schortens hatte für die Gebührenkalkulation bei der Abwasserbeseitigungsanlage eine Kalkulationsperiode von drei Jahren beschlossen. Bei den anderen Einrichtungen wurde im Rahmen der jährlichen Kostenrechnung und des ermittelten Kostendeckungsgrads bestimmt, ob die Gebühren anzupassen waren. Dabei wurden kalkulatorische Kosten nicht bei allen Einrichtungen z. B. Obdachlosenunterkünfte berücksichtigt.

Nach Auskunft der Stadtverwaltung waren die Gebühren und Entgelte für die Einrichtungen Stadtbücherei, Freibad und Freizeitbad Aqua Toll auf der Grundlage von Vergleichswerten mit anderen Kommunen (Benchmarking) vom Rat beschlossen worden.

Der Vortrag von Kostenunter- bzw. -überdeckungen war nur für die Einrichtung Schmutzwasserbeseitigungsanlage festzustellen.

Die Satzung zur Erhebung von Gebühren für die Unterbringung von Obdachlosen und damit auch die letzte Kostenrechnung und Gebührenkalkulation datiert vom 21.06.2001, für die Ausleihungen in der Stadtbücherei vom 04.12.1997 und für die

Erhebung entgeltpflichtiger Hilfeleistungseinsätze der Einrichtung Feuerwehr vom 12.12.1974.

Die Gebührensätze dieser Satzungen enthalten damit nicht Kostensteigerungen ab Erlassdatum.

Die Erhöhung des privatrechtlichen Entgelts für die Anfertigung von Passbildern zum 01.01.2007 wurde vom Bürgermeister vorgenommen. Die Zuständigkeit des Bürgermeisters (Geschäft der laufenden Verwaltung) aufgrund der Delegationssatzung der Stadt Schortens war nicht gegeben.

Prüfungsfeststellung

Die Stadt Schortens hatte die für die Erhebung der Gebühren erforderlichen Satzungen beschlossen.

Gebühren für entgeltpflichtige Hilfeleistungseinsätze der Feuerwehr hatte die Stadt Schortens nicht erhoben. Die Gebührensatzung wurde nicht angewendet. Dies verstößt gegen den Grundsatz der Subsidiarität bei der Einnahmehbeschaffung (§ 83 Abs. 2 NGO).

Der fehlende Beschluss des Stadtrats zur Erhöhung des privatrechtlichen Entgelts bei der Anfertigung der Passbilder beachtet nicht das Budgetrecht des Stadtrats und verstößt zudem gegen § 40 Abs. 1 Nr. 7 NGO. Die Folge ist, dass die Erhöhung nicht rechtswirksam zustande gekommen ist.

Nur für die Abwasserbeseitigungsanlage hatte die Stadt Schortens eine ausreichende Kostenrechnung und Gebührenkalkulation.

Die Stadt Schortens beachtete bei den weiteren gebühren- oder entgeltfinanzierten Einrichtungen ohne Kostenrechnung und Kalkulationen nicht die gesetzliche Vorgabe des § 5 Abs. 2 NKAG. Die Grundsätze dieser Rechtsnorm hinsichtlich Kostendeckung, Gleichbehandlung und Äquivalenz gelten als grundlegende Prinzipien öffentlichen Finanzgebarens auch für privatrechtliche Entgelte.

Benchmarking als Grundlage für die Festsetzung einer Gebühr oder eines Entgelts kann eine Orientierung, aber nicht ausschließliche Grundlage sein. Die Erfassung aller

anfallenden Kosten und eine Kalkulation nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen unter Berücksichtigung eventueller öffentlicher Interessenlagen ist unabdingbare Voraussetzung für eine ordnungsgemäße Ermittlung der zu erhebenden Gebühr.

Prüfungsempfehlung

Die Stadt Schortens ist gehalten, sämtliche nicht auf einer aktuellen Kostenrechnung und Gebühren- bzw. Entgeltkalkulation beruhenden Gebührensatzungen bzw. Entgeltordnungen zeitnah zu überarbeiten, um die Voraussetzung für eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltswirtschaft und damit verbunden die Einhaltung der Einnahmebeschaffungsgrundsätze auf diesem Gebiet sicherzustellen. Dabei sollte sie Kalkulationszeiträume festlegen und die Art und Weise des Vortrags von Kostenunter- oder -überdeckungen regeln.

Die Stadt Schortens sollte ihr Ziel, bis Ende 2011 eine flächendeckende Kostenrechnung einzuführen, zum Abschluss bringen.

Die Stadt Schortens hatte keine zentrale Stelle mit der Überwachung der Aktualität der gebührenrelevanten Satzungen und ihrer Kostentarife beauftragt. Dies oblag den jeweiligen Sachbearbeitern.

Seit Jahresanfang ist die Stadt Schortens mit dem Aufbau eines doppelten Berichtswesen beschäftigt.

Prüfungsfeststellung

Eine zielgerichtete Beteiligungsverwaltung mit einem Finanzcontrolling in Ansätzen wurde für die BgA und die anderen zuschussintensiven Einrichtungen festgestellt. Die Organisation dazu war mit der Controllerstelle im FB Finanzen gegeben.

Prüfungsempfehlung

Die Stadt Schortens sollte bei der Organisation zum doppelten Berichtswesen auch die Koordinierung der städtischen Einrichtungen und die Aktualität deren Gebühren- oder Entgeltsatzungen berücksichtigen. Die Zuordnung dieser Aufgabe zum Finanzcontrolling wäre sinnvoll.

4.3 Kostendeckung

Die NKPA hat vor dem Hintergrund der Haushaltssicherung geprüft, ob die Stadt Schortens die Möglichkeit der Finanzmittelbeschaffung (§ 83 NGO) im höchstmöglichen, aber vertretbaren Maß ausgeschöpft bzw. – in Abhängigkeit von der gewählten Organisationsform – ggf. erforderliche Zuschussbedarfe soweit wie möglich reduziert hatte. Haushaltssicherungsaspekte wurden berücksichtigt.

Dabei wurde auch berücksichtigt, dass kommunale Unternehmen einen Ertrag für den Haushalt der Gemeinde abwerfen sollen, soweit das mit der Erfüllung des öffentlichen Zwecks in Einklang zu bringen ist (§ 114 Abs. 1 NGO). Kommunale Einrichtungen sollen ihre Kosten aus den Gebühren oder privatrechtlichen Entgelten decken (§ 5 Abs. 1 Satz 2 NKAG).

Die Stadt Schortens betrieb im Berichtszeitraum neben dem Wochenmarkt auch noch den Kramermarkt. Die öffentliche Einrichtung Märkte zählt kommunalrechtlich zu den Unternehmen und soll nicht nur eine Kostendeckung erreichen, sondern einen Ertrag für den Haushalt abwerfen (§ 114 Abs. 1 Satz 1 NGO). Beide Märkte wurden von der Stadt Schortens nicht kostendeckend betrieben. Die Jahresrechnungen 2007 bis 2009 wiesen Kostendeckungsgrade von 74,2 % über 52,1 % bis 68,9 % aus. Die Marktgebührensatzung mit den darin fixierten und seitdem nicht angepassten Gebührensätzen datiert vom 20.04.1995. Die Stadt Schortens hat für 2010 das Ziel, die Zuständigkeit für den Kramermarkt auf die Schausteller zu verlagern.

Prüfungsempfehlung

Die Stadt Schortens sollte für die Einrichtung Märkte das Ziel einer mindestens vollen Kostendeckung anstreben. Sollte eine Abgabe der Organisationszuständigkeit des Kramermarkts erfolgen, ist sicherzustellen, dass alle Tätigkeiten der Stadtverwaltung oder des Baubetriebshofs (AöR) in Rechnung gestellt werden.

Die Kostenrechnungen und die Gebührenkalkulationen für die Einrichtung Schmutzwasserbeseitigungsanlage waren nachvollziehbar. Sie berücksichtigten kalkulatorische Kosten und Kostenunter- oder -überdeckungen. Abschreibungen erfolgten nach den Anschaffungs- und Herstellungskosten. Zur Eigenkapitalverzinsung war ein Zinssatz

von 4,2 % als marktüblich und eine Kalkulationsperiode von drei Jahren vom Stadtrat beschlossen worden. Die Aktualität der Gebührenhöhe wurde anlässlich der Aufstellung des BAB mit überprüft und dargestellt.

Die Kostendeckungsgrade betragen zwischen 91,4 % in 2006 und 106,3 % in 2008. Eine Abrechnung für 2009 lag noch nicht vor. Anpassungsnotwendigkeiten zur Gebührenhöhe wurden von der Stadt Schortens umgesetzt.

Prüfungsempfehlung

Der bisher berücksichtigte Zinssatz für die Eigenkapitalverzinsung entspricht zwar dem Durchschnitt der Zinssätze für entsprechende Geldanlagen, er liegt aber unterhalb der Zinssätze anderer Kommunen. Höchstrichterlich wurde 1999 ein Zinssatz von 6 % als vertretbar angesehen. Ebenso sollte die Stadt Schortens prüfen, ob sie weiterhin auf der Basis der Anschaffungs- und Herstellungskosten abschreibt oder künftig nach Wiederbeschaffungszeitwerten. Die Abschreibung nach Wiederbeschaffungszeitwerten würde durch die Mehreinnahme die Substanzerhaltung erleichtern und die Liquidität der Stadt Schortens verbessern.

Die letzte BA für die Einrichtung Niederschlagswasserbeseitigungsanlage erfolgte für das Jahr 2006 und sie berücksichtigte kalkulatorische Kosten, nicht jedoch die Kostenüberdeckung des Vorjahrs. Die Stadt Schortens hatte einen Anteil für die Oberflächenentwässerung der Straße von 50 % in die Berechnung aufgenommen. Den vorgelegten Unterlagen war nicht zu entnehmen, ob das Verhältnis von zu entwässernder Straßenfläche mit angeschlossener und anschlussfähiger Grundstücksfläche 50 % entspricht. Der Kostendeckungsgrad für das Jahr 2005 wurde mit 110,7 % und für 2006 mit 102,6 % im BAB dargestellt.

Prüfungsempfehlung

Auf der Grundlage einer umfänglichen Kostenrechnung und der BA der letzten Jahre muss die Stadt Schortens zeitnah eine aktuelle Gebührenkalkulation vornehmen und dabei die Über- bzw. Unterdeckungen der Vorjahre berücksichtigen. Dabei ist die Kalkulationsperiode zu bestimmen.

Die Stadt Schortens erhob für die Nutzung des Bürgerhauses oder Teilen davon ein privatrechtliches Entgelt entsprechend der Entgeltverordnung vom 22.09.2005. BA waren bis einschließlich 2008 vorhanden. Sie berücksichtigten nicht die Verzinsung des Eigenkapitals. Da private Nutzer den gastronomischen Pächter in Anspruch nehmen mussten, wurde von diesen kein Entgelt verlangt. Bei der Kostenrechnung und der Kalkulation wurde stattdessen ein fiktiver Erlös eingestellt. Eine maximale Zuschussbedarfsdeckung durch die Stadt Schortens war nicht beschlossen. Von 2005 bis 2008 ergaben sich Zuschussbedarfe zwischen 303.794 € und 381.333 €. Die Nutzungsentgelte für gewerbliche Veranstaltungen im Bürgerhaus und andere Kostenerstattungen hatten im Berichtszeitraum Kostendeckungsgrade zwischen 31,2 % und 36,6 % zur Folge.

Prüfungsempfehlung

Die Stadt Schortens sollte unter Berücksichtigung des Vorrangs von speziellen Entgelten, aber auch unter Beachtung des Grundsatzes, dass die Finanzmittel soweit vertretbar und geboten zu beschaffen sind, einen maximalen Zuschussbedarf für den Betrieb des Bürgerhauses festlegen. Der Restbetrag ist dann über das zu kalkulierende Entgelt einzunehmen.

Die Stadtverwaltung hatte aktuell ein Arbeitspapier über das Freizeitbad gefertigt, das sich mit dessen wirtschaftlicher Situation und dabei insbesondere mit den Kosten und Erlösen befasste. Das Arbeitspapier weist einen derzeitigen Zuschussbedarf von 2,50 € je Nutzer und der BAB 2008 sinkende Erlösanteile je Nutzer von 2,44 € in 2007 auf 2,29 € in 2008 aus. Das Arbeitspapier regt an, durch energetische Sanierungen der Anlagen den Zuschussbedarf zu mindern. Die gleichzeitig angedachte Attraktivitätssteigerung wurde zwischenzeitlich zurückgestellt. Zudem sollen auch die Entgelthöhen – auch die Vereinsentgelte – kritisch hinterfragt werden.

Prüfungsempfehlung

Der von der Stadt Schortens mit dem Arbeitspapier eingeschlagene Weg mit dem Ziel der Zuschussminderung wird von der NKPA begrüßt. Die Überlegungen der Verwaltung sind folgerichtig und zielführend.

Der BAB 2008 für die städtischen Kindertagesstätten weist Auslastungsgrade von 86,2 % bzw. 89,4 % aus. Der Zuschussbedarf bezifferte sich nach dem betriebswirtschaftlichen Gesamtergebnis für 2007 auf 1,1 Mio. € und für 2008 auf 1,3 Mio. €. Dies entsprach Kostendeckungsgraden von 24,9 % bzw. 18,1 %. Damit setzte sich die Abwärtsbewegung der Kostendeckungsgrade der vergangenen Jahre fort. Kalkulatorische Kosten wurden zutreffend berücksichtigt. Die Produktbeschreibung „Tageseinrichtungen für Kinder“ 2008 sah einen Beteiligungsgrad der Sorgeberechtigten an den nicht anderweitig gedeckten Kosten auf der Grundlage einer Vollauslastung von 30 % vor.

Der BAB 2008 weist auch aus, dass sich der Zuschuss der Stadt Schortens für die Betreuung der Kinder durch freie Träger von 2007 auf 2008 um 38.000 € erhöht hat. Begründet wurde dies mit zusätzlichen Tarifkosten bei den konfessionellen Trägern.

Der Gesamtzuschussbedarf ist von 1,7 Mio. € in 2007 auf 2,0 Mio. € in 2008 gestiegen.

Prüfungsempfehlung

Auch unter Berücksichtigung der freien Platzkapazitäten kann die Stadt Schortens das selbst gesteckte Ziel eines Elternanteils bei den städtischen Kitas von 30 % nur erreichen, wenn die Kosten reduziert oder die Erlöse gesteigert werden. Dies könnte zum Beispiel durch die Senkung der Betreuungsstandards oder durch die Anhebung der Nutzungsentgelte erreicht werden.

Der Zuschussbedarf bei den freien Trägern begründete sich auf den 2007 bzw. 2008 abgeschlossenen Verträgen und den darin getroffenen Regelungen. Die Stadt Schortens sollte ihre Überlegungen zur Senkung des Zuschussbedarfs bei den städtischen Kitas auch auf Änderungsnotwendigkeiten bei den Verträgen der freien Träger richten.

Die Stadt Schortens hatte keine aktuelle Kostenrechnung und Gebührenkalkulation für die Einrichtung „Obdachlosenunterkünfte“. Die letzte Kostenrechnung zur Kalkulation 2001 berücksichtigte keine kalkulatorischen Kosten und Gemeinkosten, sondern nur Wohnraum- und Nebenkosten. Der Grad der Kostendeckung war deshalb nur über die Jahresrechnungsergebnisse bestimmbar. Die ermittelten Benutzungsgebühren wurden

seitdem trotz Kostensteigerungen unverändert erhoben. Wurden Nebenkosten direkt gezahlt, verminderten sich die Benutzungsgebühren um Beträge, die ebenso seit 2001 unverändert festgelegt waren. Betrag der Kostendeckungsgrad 2007 noch 95,9 %, sank er über 76,6 % bis auf 73,1 % in 2009.

Prüfungsempfehlung

Die Stadt Schortens hat zeitnah eine vollständige Kostenrechnung zu erstellen und im Anschluss daran eine kostendeckende Gebühr zu kalkulieren. Sollte daraufhin eine Anhebung der Nutzungsentgelte beschlossen werden, sind diese unverzüglich auch gegenüber den Sozialhilfeträgern geltend zu machen.

Zusammenfassend sollte die Stadt Schortens prüfen, ob die Einrichtungen unter Berücksichtigung ihrer Kostendeckungsgrade und Zuschussbedarfe weiter betrieben werden sollen, und wenn ja, wie dies unter Berücksichtigung des Vorteilsgedankens nach dem NKAG und der Einnahmebeschaffungsgrundsätze des § 83 NGO möglich sein kann. Die für 2011 beabsichtigte flächendeckende Kostenrechnung kann für diese Entscheidungsfindung eine sachdienliche Grundlage sein.

IV.5 Haushalt und Finanzen

5.1	Haushaltsaufstellungs-, Rechnungslegungs- und Entlastungsverfahren	54
5.2	Haushalts- und Finanzlage.....	56
5.3	Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben	57
5.4	Finanzierung von Investitionen.....	61
5.5	Vermögen und Schulden.....	64

5.1 Haushaltsaufstellungs-, Rechnungslegungs- und Entlastungsverfahren

Die einzelnen Daten über den Verlauf des Haushaltsaufstellungs-, Rechnungslegungs- und Entlastungsverfahrens können den entsprechenden Tabellen im Ansichtenteil dieses Berichts entnommen werden.

Prüfungsfeststellung

Die vom Rat beschlossenen Haushaltssatzungen wurden im Prüfungszeitraum von der Stadt Schortens nicht fristgemäß, und zwar bis spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres, der Kommunalaufsichtsbehörde vorgelegt (§ 86 Abs. 1 NGO). Durch die verspätete Vorlage bei der Aufsichtsbehörde ergaben sich im Berichtszeitraum Zeiträume einer vorläufigen Haushaltsführung bis zum Inkrafttreten der Satzungen von zwei bis fast fünf Monaten. Somit unterlag die Stadt in allen zu prüfenden Haushaltsjahren für diese jeweiligen Zeiträume den Einschränkungen der vorläufigen Haushaltsführung (§ 88 NGO).

Die den Haushaltplänen für die Jahre 2007 und 2009 als Anlage beizufügende Übersicht über die Rücklagen entsprach nicht dem verbindlich vorgeschriebenen Muster 7. Der Beteiligungsbericht entsprach nicht den Vorgaben. In dem Bericht sind künftig insbesondere u. a. die Angaben über die Besetzung der Organe und der Stand der Erfüllung des öffentlichen Zwecks durch das Unternehmen oder die Einrichtung aufzunehmen (§ 116 a NGO).

Der Vorbericht ist eine Anlage zum Haushaltsplan (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 GemHVO bzw. § 1 Abs. 2 Nr. 3 GemHKVO). Er soll über die Finanzwirtschaft und die Finanzlage der Stadt informieren. Im § 3 GemHVO bzw. § 6 GemHKVO sind die Pflichtinhalte definiert. Demnach sind die finanzwirtschaftliche Entwicklung und die aus den finanzpolitischen Plänen zu erwartenden Folgen entsprechend darzustellen. So erhält die Öffentlichkeit die Möglichkeit, sich über den Stand und die Entwicklung der kommunalen Haushaltswirtschaft einen Überblick zu verschaffen. Die Vorberichte der Stadt enthielten u. a. keine Aussage dazu, welche finanziellen Auswirkungen sich aus den geplanten Investitionen für die folgenden Jahre ergaben (§ 3 Nr. 3 GemHVO bzw. § 6 Nr. 2 GemHKVO). Ebenso fehlte die Aussage, in welchen wesentlichen Punkten der Haushaltsplan vom Finanzplan abwich (§ 3 Nr. 4 GemHVO bzw. § 6 Nr. 3 GemHKVO). Der Vorbericht der Stadt Schortens sollte daher zukünftig entsprechend angepasst werden.

Die kommunalaufsichtsbehördlichen Genehmigungen wurden im Prüfungszeitraum uneingeschränkt erteilt.

Auch im Rahmen der Jahresrechnung wurden hinsichtlich der Vermögensübersicht und der Übersicht über die Schulden die verbindlichen amtlichen Muster nicht verwendet. Der Jahresrechnung 2009 wurde keine Vermögensübersicht beigefügt. Die Anlage über die Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen fehlte im gesamten Prüfungszeitraum.

Der Rat beschließt über die Jahresrechnung bis spätestens 31. Dezember des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres (§ 101 Abs. 1 NGO a. F). Diese Frist wurde in allen Prüfungsjahren nicht eingehalten.

Prüfungsempfehlung

Die Stadt hat das Verfahren künftig so zu organisieren, dass die gesetzlich vorgeschriebenen Fristen grundsätzlich eingehalten werden können. Dem Rat ist damit zu ermöglichen, sich zeitnah einen Überblick über die Finanzlage der Stadt, insbesondere die Einhaltung der von ihm geschaffenen Rahmenbedingungen, zu verschaffen, um auf festgestellte Mängel reagieren zu können.

5.2 Haushalts- und Finanzlage

Die NKPA hat den aktuellen Status der Haushalts- und Finanzlage und die Aussichten auf Basis der Finanzplanung unter Einbeziehung evtl. erfolgter Ausgliederungen beurteilt. Auf dieser Grundlage wurden haushaltswirksame Steuerungsansätze herausgearbeitet, die geeignet sein sollen, die Stadt Schortens mittelfristig bei der Stärkung ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit und der damit verbundenen Erweiterung ihrer – auch kommunalpolitischen – Handlungsspielräume zu unterstützen.



Ansicht 3: Entwicklung der Gesamtdeckungslücke im Verwaltungshaushalt

Der Haushalt der Stadt Schortens war im Haushaltsjahr 2007 in der Planung nicht ausgeglichen. Der Ausgleich in der Rechnung wurde nur erreicht, da der Sollfehlbetrag aus 2006 in 2007 nicht gedeckt wurde. Es wurde eine über die Pflichtzuführung hinausgehende Zuführung vom Verwaltungs- an den Vermögenshaushalt („freie Spitze“) in Höhe von 0,2 Mio. € geleistet. Dieser Betrag hätte zur Teilabdeckung des Sollfehlbetrags aus 2006 verwandt werden müssen.

Die Haushalte der Jahre 2008 und 2009 waren sowohl in der Planung als auch im Ergebnis unausgeglichen.

Die allgemeine Rücklage wurde mit Zustimmung der Kommunalaufsicht und des RPA zum 31.12.2009 aufgrund der Umstellung auf das NKR aufgelöst und dem Verwaltungshaushalt zugeführt.

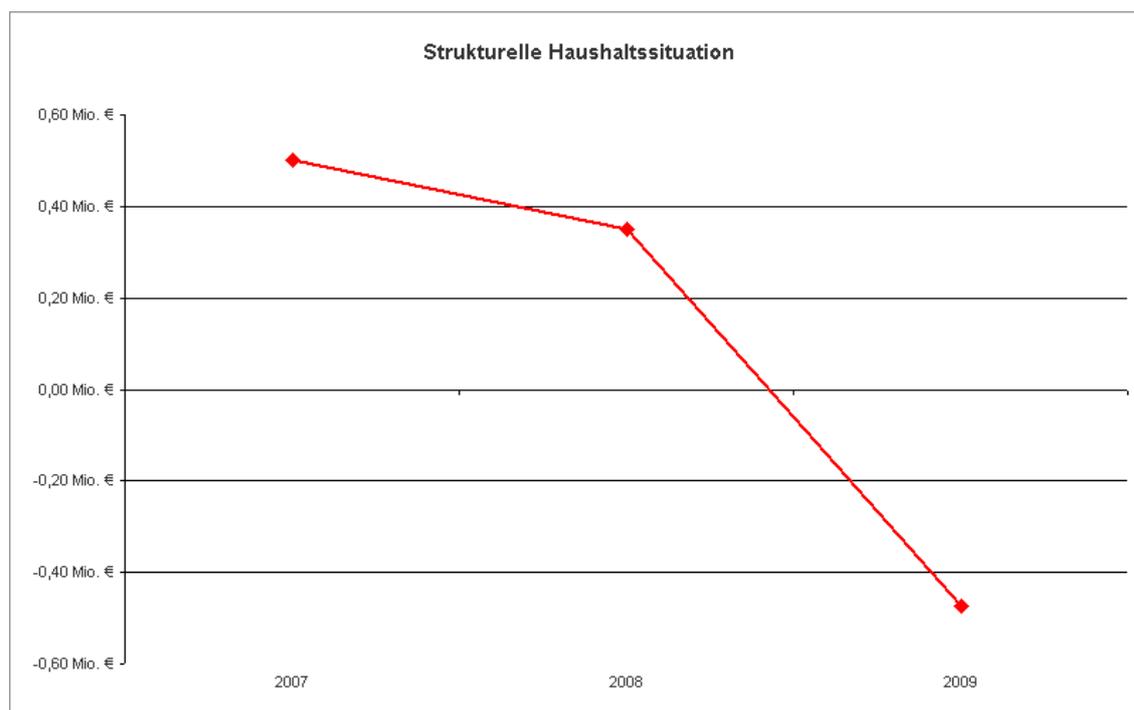
Im Anschluss an den Prüfungszeitraum wies der Ergebnishaushalt für das Jahr 2010 einen Fehlbetrag von 2,6 Mio. € auf. Auch in der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung sind weitere Fehlbeträge vorgesehen.

Prüfungsfeststellung

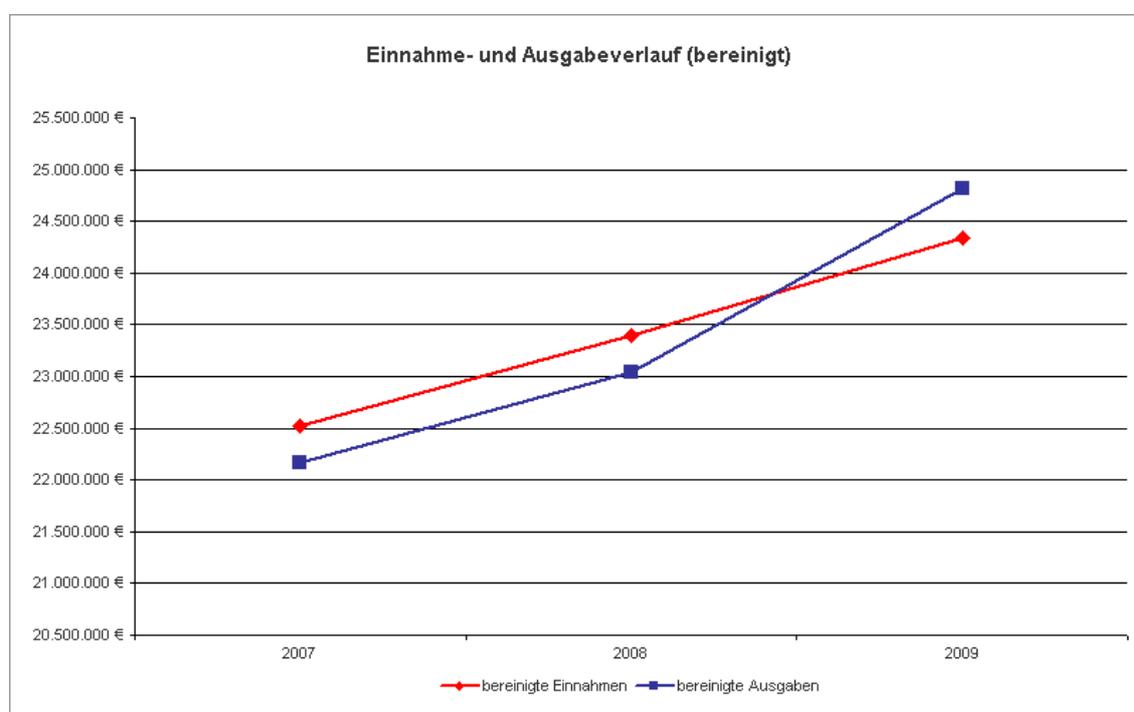
Die dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit war im Prüfungszeitraum nicht gegeben. Nach den Daten der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung wird sich an der Situation auch mittelfristig nichts ändern. Im HSK wurde kein Zeitpunkt benannt, bis wann der Haushalt wieder ausgeglichen werden kann.

5.3 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

Die nachstehend verwendeten Diagramme beziehen sich jeweils auf die Entwicklung der Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben des Verwaltungshaushalts. Besondere Finanzierungsvorgänge blieben dabei ebenso wie die Inneren Verrechnungen unberücksichtigt. Die Gesamtsummen der Einnahmen und Ausgaben wurden insofern bereinigt.



Ansicht 4: Strukturelle Haushaltssituation



Ansicht 5: Einnahme- und Ausgabeverlauf (bereinigt)

Die Ansicht 5 zeigt vom Haushaltsjahr 2007 nach 2009 insgesamt einen Anstieg der Einnahmen und Ausgaben. Die Entwicklung war auf der Einnahmeseite in erster Linie auf den Anstieg der allgemeinen Deckungsmittel zurückzuführen. Während in den Haushaltsjahren 2007 und 2008 noch strukturelle Überschüsse erwirtschaftet werden konnten, schloss das Haushaltsjahr 2009 trotz der steigenden Einnahmen mit einem strukturellen Defizit ab. Dieses resultierte hauptsächlich aus erheblichen Steigerungen bei den Personalausgaben gegenüber 2008 um rd. 11 % und bei der Kreisumlage um rd. 8 %.

Die Tabelle 4 im Ansichtenteil V.4 lässt erkennen, dass die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt von zunächst 15,6 Mio. € (2007) auf 16,9 Mio. € (2009) anstiegen. Für das Haushaltsjahr 2010 wurde ein drastischer Rückgang eingeplant, der zur Folge hatte, dass das Gesamtvolumen des Jahres 2010 um rd. 0,5 Mio. € hinter dem des Jahres 2007 zurückblieb.

Ursächlich für die positive Entwicklung bis 2009 war insbesondere die Einnahmesteigerung bei den Schlüsselzuweisungen. Im Jahr 2010 wirkte sich die Finanzmarktkrise auch in Schortens aus. Die Erträge aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer nahmen um 8 % ab. Für den weiteren Rückgang in 2010 war der prognostizierte Rückgang bei den Schlüsselzuweisungen um 20 % oder 1,4 Mio. € ausschlaggebend.

Da die Stadt Schortens keinen direkten Einfluss auf die ihr zustehenden Leistungen nach dem NFAG bzw. den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer hat, rückt in diesem Zusammenhang die Betrachtung der Realsteuereinnahmen in den Fokus der Ausführungen dieses Berichts.

Die Realsteuerhebesätze wurden im Prüfungszeitraum nicht verändert. Der Anteil der Gewerbesteuer an den allgemeinen Deckungsmitteln sank von 13,6 % in 2007 auf 10,1 % in 2009 ab. Im Vergleich mit den Kommunen gleicher Größenordnung in Niedersachsen lag die Stadt Schortens mit ihren Hebesätzen bei der Grundsteuer A mit 350 v. H. gegenüber 351 v. H. bei der Grundsteuer B mit 350 v. H. gegenüber 360 v. H. und bei der Gewerbesteuer mit 350 v. H. gegenüber 363 v. H. unter dem Landesdurchschnitt der Kommunen vergleichbarer Größenordnung des Jahres 2009.

Die Realsteueraufbringungskraft je Einwohner lag im Durchschnitt für die Jahre 2007 bis 2009 um 308 € je Einwohner sowie die Steuereinnahmekraft um 302 € je Einwohner unterhalb des Landesdurchschnitts von Kommunen gleicher Größenordnung.

Prüfungsfeststellung

Die Stadt Schortens war insgesamt im Prüfungszeitraum hinsichtlich der Einnahmen aus allgemeinen Deckungsmitteln als finanzschwach einzustufen.

Prüfungsempfehlung

Aufgrund der unter dem Landesdurchschnitt liegenden Hebesätze und der defizitären Haushaltslage sollte die Stadt Schortens eine Anhebung der Realsteuerhebesätze in Betracht ziehen.

In direktem Abhängigkeitsverhältnis zu den vorstehend behandelten Einnahmen aus allgemeinen Deckungsmitteln stand die Kreisumlage. Im Verlauf des Prüfungszeitraums hat sich der Umfang der Kreisumlagezahlungen von zunächst 7,0 Mio. € (2007) auf 7,9 Mio. € (2009) erhöht. Für das Haushaltsjahr 2010 plante die Stadt mit Aufwendungen für die Kreisumlage in Höhe von 7,2 Mio. €. Da der Hebesatz der Kreisumlage seit 2008 oberhalb des Landesdurchschnitts lag, war die Belastung der Stadt durch die Kreisumlage überdurchschnittlich.

Die NKPA sieht in den freiwilligen Leistungen Haushaltssicherungspotenzial, weshalb sie die damit einhergehenden Ausgaben/Aufwendungen betrachtet hat.

Die verfassungsmäßig garantierte kommunale Selbstverwaltung räumt Kommunen für Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft einen Spielraum ein, der allerdings in Abhängigkeit zur Finanzlage der jeweiligen Kommune seine Grenzen erfährt.

Die Stadt Schortens verfügte für die Jahre 2009 und 2010 über eine aktuelle Aufstellung ihrer freiwilligen Leistungen. Danach wendet die Stadt in 2010 rd. 2,5 Mio. € (ohne Abschreibungen und Auflösung der Sonderposten) für freiwillige Leistungen auf. Der Anteil der freiwilligen Leistungen an den ordentlichen Aufwendungen 2010 betrug damit rd. 10 %.

Prüfungsfeststellung

Die im HSK 2010 angedachte Kürzung von 10 % bei den freiwilligen Leistungen reicht nicht aus, um den Haushalt mittelfristig auszugleichen.

Die Vielzahl und das Volumen der freiwilligen Leistungen steht aufgrund jährlicher Fehlbeträge von minimal 1,3 Mio. € nicht mehr im Einklang mit der aktuellen und mittelfristigen finanziellen Leistungsfähigkeit der Stadt Schortens. Sie wird daher in diesem Bereich Einschnitte im Leistungsspektrum vornehmen müssen.

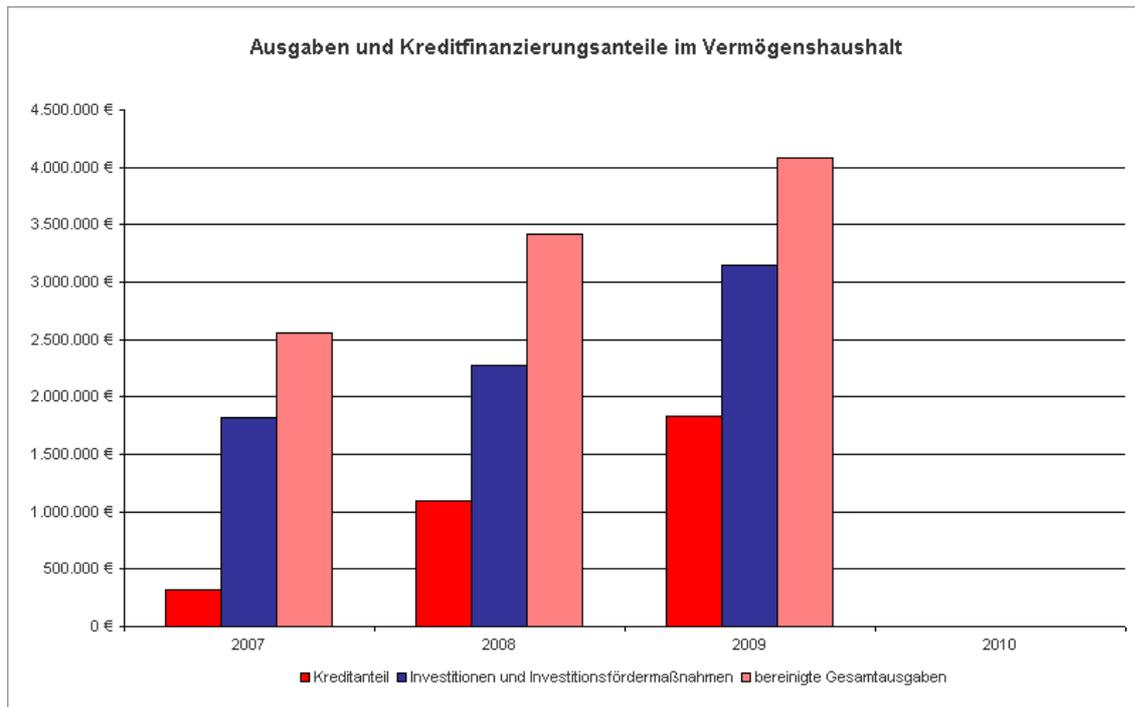
Prüfungsempfehlung

Die NKPA empfiehlt, die Aufwendungen für freiwillige Leistungen umfassend auf den Prüfstand zu stellen. Es sollte sowohl die grundsätzliche Notwendigkeit als auch die Höhe jeder einzelnen Maßnahme kritisch betrachtet werden. Die freiwilligen Leistungen, die mit Blick auf die strategische Ausrichtung nicht mehr zielführend sind, sollten konsequent gestrichen werden. Des Weiteren regt die NKPA an, sich auf „Leuchttürme“ zu konzentrieren und dazu eine Bewertung der Dringlichkeit der einzelnen Förderbereiche vorzunehmen, mit deren Hilfe die begrenzten Mittel zielführend eingesetzt werden können.

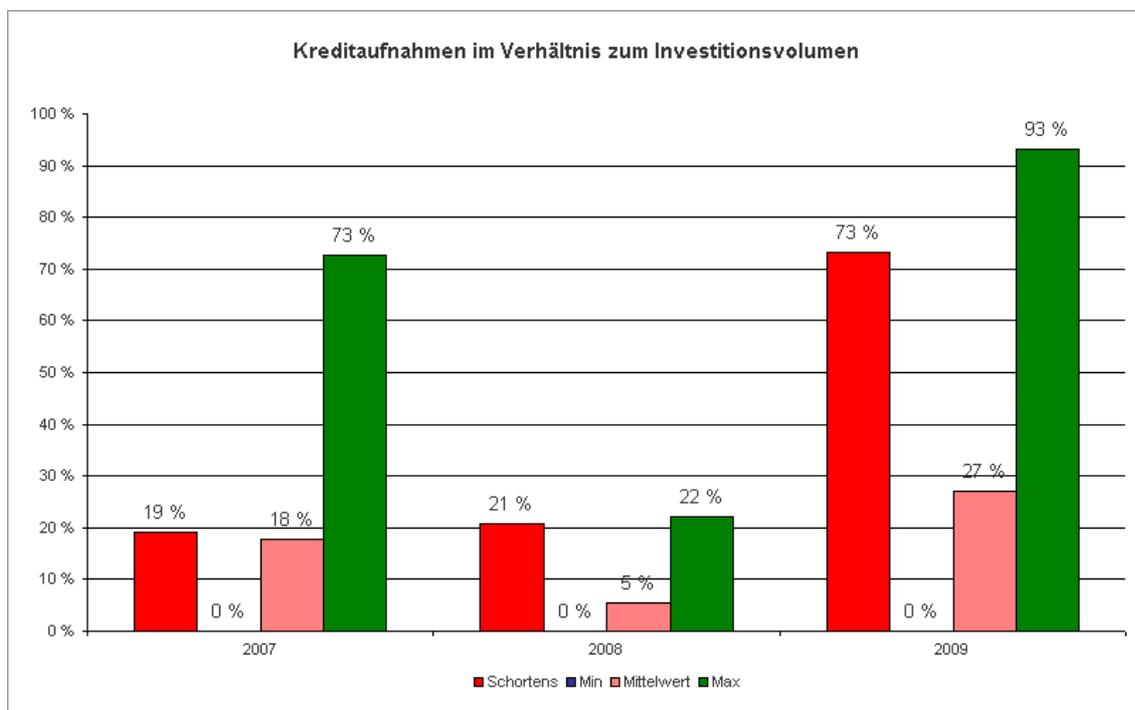
Neue freiwillige Leistungen sollten nur dann aufgenommen werden, wenn andere Förderungen aufgegeben werden.

5.4 Finanzierung von Investitionen

Die Aufnahme von Krediten für die Finanzierung von Investitionen belastet kommunale Haushalte wegen der in der Folge zu erbringenden Zins- und Tilgungsleistungen dauerhaft – u. U. auch noch die nachfolgenden Generationen. Außerdem ist der Verschuldungsgrad einer Kommune als wesentliches Kriterium bei der Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit zu berücksichtigen. Weil die öffentlichen Haushalte für die Finanzierung ihrer Investitionen zunehmend andere Finanzierungsinstrumente nutzen, diese aber den Haushalt ähnlich dauerhaft belasten, hat die NKPA in ihre Bewertung auch kreditähnliche Rechtsgeschäfte, z. B. im Zug von PPP-Vorhaben, mit einbezogen.



Ansicht 6: Ausgaben und Kreditfinanzierungsanteile im Vermögenshaushalt



Ansicht 7: Kreditaufnahmen im Verhältnis zum Investitionsvolumen

Die Stadt Schortens gab in den Haushaltsjahren 2007 bis 2009 insgesamt 7,2 Mio. € für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen aus. Im Jahr 2010 sind Investitionen in Höhe von 2,9 Mio. € eingeplant.

Investitionsmaßnahmen im Rahmen des Konjunkturpakets II veranschlagte die Stadt in der Nachtragshaushaltssatzung vom 24.06.2009. Die Maßnahmen waren auf zwei Jahre angelegt. Sie wurden im Jahr 2009 erst zu einem geringen Teil abgewickelt (Gesamtvolumen: 0,9 Mio. €). Wesentliche Investitionen wurden innerhalb des Prüfungszeitraums vor allem in den folgenden Bereichen durchgeführt: Schulen (2,0 Mio. €), Abwasserbeseitigung (1,4 Mio. €), Straßen (1,1 Mio. €) und Erwerb von Grundstücken (1,0 Mio. €).

Entsprechend dem Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit, der für die gesamte Haushaltswirtschaft gilt, soll vor Beschluss über Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch einen Wirtschaftlichkeitsvergleich die für die Gemeinde wirtschaftlichste Lösung ermittelt werden (§ 10 GemHVO/§ 12 Abs. 1 GemHKVO). Wirtschaftlichkeitsberechnungen für wesentliche Investitionen konnte die Stadt Schortens für den Prüfungszeitraum nicht vorlegen.

Prüfungsfeststellung

Die Stadt Schortens konnte zum Zeitpunkt der Prüfung die Auswahl der wirtschaftlichsten Investition nicht durch entsprechende Wirtschaftlichkeitsberechnungen belegen. Die Stadt hat künftig den Regelungen des § 12 Abs. 1 GemHKVO Rechnung zu tragen. Dazu könnte das Controllingkonzept vom 22.02.2010 implementiert werden.

Prüfungsempfehlung

Im Rechenschaftsbericht sollte künftig die Entwicklung der Investitionstätigkeit dargestellt werden. Ist in dem Jahresabschluss eine abgeschlossene Maßnahme enthalten, die sich über mehrere Haushaltsjahre erstreckt hat, so sollte der Rechenschaftsbericht auch Aufschluss über die Abwicklung der Gesamtmaßnahme geben.

Die Stadt Schortens nahm innerhalb des Prüfungszeitraums Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen im Ist in Höhe von insgesamt 2,9 Mio. € auf.

Sie lag im interkommunalen Vergleich „Kreditaufnahmen im Verhältnis zum Investitionsvolumen“ (siehe Ansicht 7) in den Jahren 2008 und 2009 mit 21 % bzw. 73 % weit über den Mittelwerten (5 % bzw. 27 %) des Vergleichsrings. Lediglich im Jahr 2007 lag die Stadt mit 19 % im Bereich des Mittelwerts. Die durchschnittliche Kreditfinanzierungsquote der Stadt Schortens lag damit bei 38 %. An dieser Stelle zeigt sich deutlich, dass die Stadt in den kameralen Jahren dem Vermögenshaushalt lediglich die Pflichtzuführungen zuführen konnte und nennenswerte Mittel aus der allgemeinen Rücklage nicht zur Finanzierung der Investitionen entnommen werden konnten.

Für den Zeitraum 2010 bis 2013 plante die Stadt Schortens zum Zeitpunkt der Prüfung mit Auszahlungen für Investitionen in Höhe von 10,4 Mio. €. Da für die Finanzierung laut der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung keine Überschüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit zur Verfügung stehen werden, ging die Stadt zur Finanzierung dieser Investitionen von einer Kreditaufnahme in Höhe von insgesamt 7,2 Mio. € aus. Damit steigt die Kreditfinanzierungsquote der Investitionen innerhalb des Ergebnis- und Finanzplanungszeitraums auf 69 % an. Der Schuldendienst wird in den Folgejahren den Haushalt der Gemeinde stark belasten. So werden allein die Ausgaben für Zinsen von 2009 zu 2013 voraussichtlich um 30 % ansteigen.

Prüfungsempfehlung

Vor diesem Hintergrund empfiehlt die NKPA der Stadt Schortens, ihre Investitionsplanungen – auch im Hinblick auf die Investitionsfolgekosten – der Haushaltslage entsprechend anzupassen. Auch sollte insbesondere bei Baumaßnahmen der demografische Aspekt stärker berücksichtigt werden.

5.5 Vermögen und Schulden

Die Daten über den jeweiligen Stand von Vermögen und Schulden können den entsprechenden Tabellen im Ansichtenteil dieses Berichts entnommen werden.

Eine vollständige Vermögenserfassung der Stadt Schortens erfolgt im Rahmen der Aufstellung der Eröffnungsbilanz, die zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht erstellt war. Es fehlte u. a. noch die Inventur. Zu kameralen Zeiten hatte die Stadt ihr Vermögen nicht entsprechend dem verbindlichen Muster zur Jahresrechnung erfasst. Der Stand

des Vermögens nach der Aufstellung der Stadt nahm vom 01.01.2007 bis zum 31.12.2008 um 355.000 € ab. Der Rückgang resultierte insbesondere aus den Bereichen unbebautes Grundvermögen und Verwaltungsvermögen. Wie sich das Vermögen im Jahr 2009 verändert hat, konnte aufgrund fehlender Auswertungen nicht beurteilt werden.

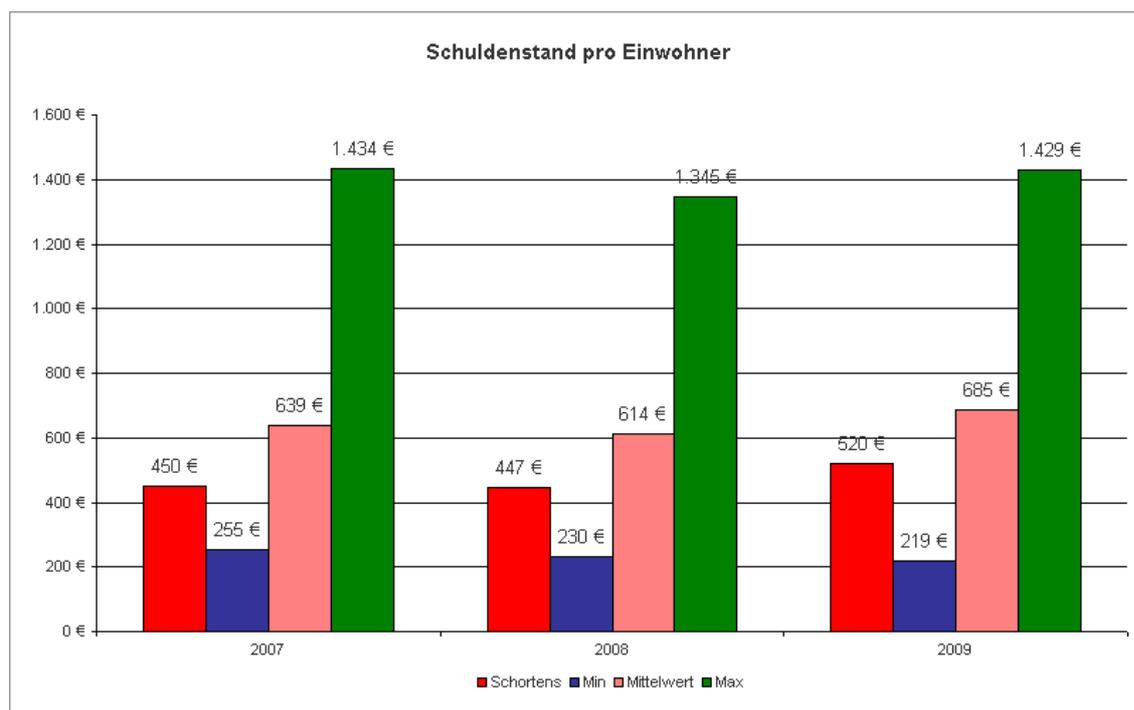
Die Schulden der Stadt Schortens waren innerhalb des Prüfungszeitraums von 10,8 Mio. € auf 10,9 Mio. € gestiegen. Im interkommunalen Vergleich (siehe hierzu die Ansichten 8 und 9) weist die Stadt Schortens damit – unter Betrachtung der Verschuldung je Einwohner – im Prüfungszeitraum Werte auf, die unterhalb der Mittelwerte liegen.

Die Stadt Schortens musste im Jahr 2009 an Zins- und Tilgungsleistungen für Kredite rd. 1,0 Mio. € leisten. Dadurch wurden rd. 6,1 % der allgemeinen Deckungsmittel für den Schuldendienst in Anspruch genommen. Gegenüber dem Haushaltsjahr 2006 stiegen die Ausgaben für die Kredite somit um rd. 77.500 € an. Dieser Trend wird sich nach der aktuellen mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung fortsetzen.

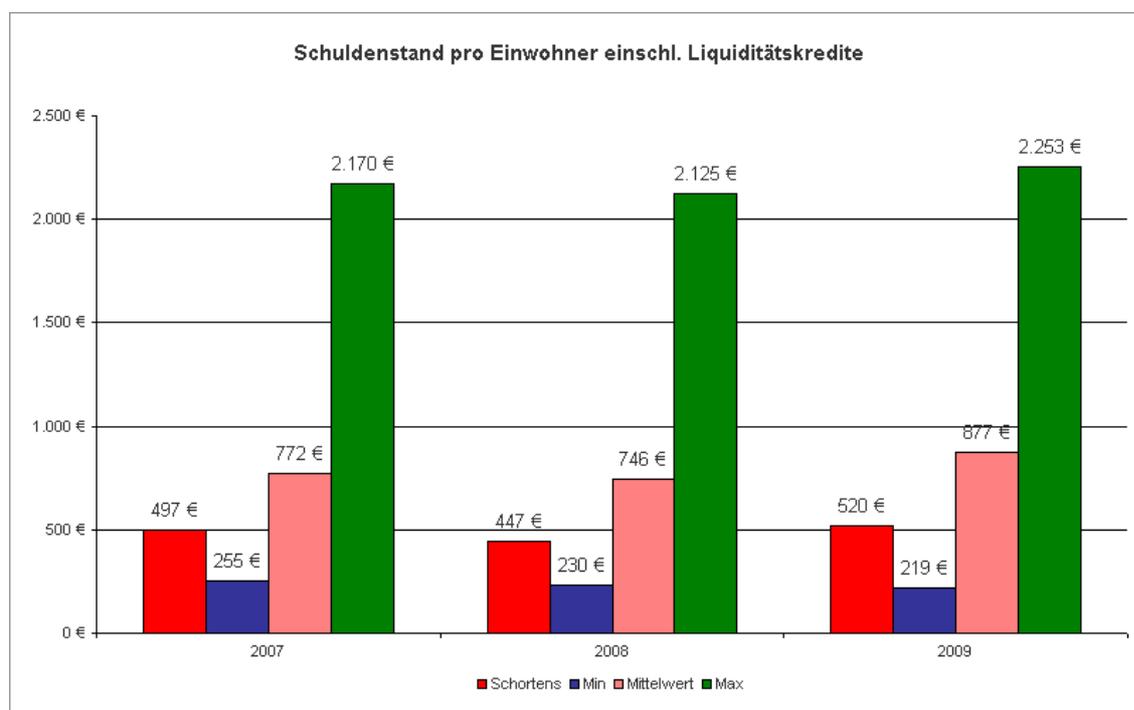
Die Haushalts- und Finanzplanung 2009 bis 2013 sah eine weitere Nettoneuverschuldung aus Krediten von insgesamt rd. 4,7 Mio. € vor. Die Pro-Kopf-Verschuldung (ohne Liquiditätskredite) wird am Ende des Finanzplanungszeitraums bei rd. 774 € liegen. Der daraus resultierende Schuldendienst wird die Haushalte künftiger Jahre zunehmend belasten und den finanziellen Handlungsspielraum weiter einengen. Hinzu kommt noch, dass sich bis Ende 2013 der Bestand an Zahlungsmitteln kumuliert um 4,8 Mio. € reduzieren wird. Dadurch wird ein erhöhter Liquiditätskreditbedarf bestehen.

Prüfungsempfehlung

Vor diesem Hintergrund sollte die Stadt Schortens zum einen ihre Investitionsplanungen dringend der Haushaltslage entsprechend anpassen. Zum anderen ist die Stadt gehalten, die Maßnahmen der Haushaltssicherung unbedingt zu intensivieren.



Ansicht 8: Schuldenstand pro Einwohner



Ansicht 9: Schuldenstand pro Einwohner einschl. Liquiditätskredite

IV.6 Kassenwesen

6.1	Organisation	67
6.2	Liquiditätsmanagement	68
6.3	Forderungsmanagement.....	69
6.4	Kassenaufsicht und Kassenprüfung	71

6.1 Organisation

Die Stadtkasse Schortens war als Sachgebiet im FB Finanzen mit einer Personalausstattung von 4,1 VZÄ, bereinigt um fremde Aufgabenwahrnehmungen mit 3,8 VZÄ versehen. Eine Trennung des Zahlungs- vom Buchungsverkehr war gewährleistet. Der Kassenleiter war aufgrund einer Zweckvereinbarung von der Gemeinde Wangerland mit 50 % seiner wöchentlichen Arbeitszeit zur Stadtkasse Schortens abgestellt. Der Vollstreckungsinnen- und -außendienst wurde in Personalunion wahrgenommen. Der Vollstreckungsbeamte war auch als Vollziehungsbeamter im Ordnungsamt eingesetzt. Ein Vollstreckungsprogramm hatte die Stadt Schortens noch nicht.

Die Stadt Schortens hatte für die Stadtkasse in der Zeit der Kameralistik (bis 31.12.2009) eine DA erlassen. Eine DA nach § 41 GemHKVO war mit Datum vom 01.12.2007 zum 01.01.2008 erlassen. Es waren keine Regelungen zu den in § 41 Abs 2 GemHKVO normierten Punkten Mahn- und Vollstreckungsverfahren, Verwaltung der Zahlungsmittel sowie der inneren und äußeren Kassensicherheit getroffen worden. Eine DA oder RL für die Liquiditätsplanung war nicht erlassen.

Für den laufenden Zahlungsverkehr hatte die Stadt Schortens drei gebührenfreie Konten und für die Geldanlage zwei Tagesgeldkonten bei örtlichen Banken eingerichtet. Vom Grundsatz der Einheitskasse wurde bei der Stadt Schortens durch die Einrichtung von Zahlstellen für die Budgets in den Schulen und Kindertagesstätten abgewichen. Für die Zahlstellen waren DA erlassen, die insbesondere auch das Vier-Augen-Prinzip gewährleisteten.

Die Umstellung auf die Doppik führte zu keinen organisatorischen Änderungen bei der Stadtkasse.

Prüfungsfeststellung

Die Stadt Schortens hatte für den kameralen Berichtszeitraum eine DA für die Stadtkasse gemäß der GemKVO.

Die mit der Einführung des neuen Kassenprogramms zum 01.01.2008 aufgestellte DA verweist eingangs auf die Verpflichtung zum Erlass einer DA gemäß § 41 GemHKVO. Die DA enthält insbesondere Verfahrensregelungen und Zuständigkeiten für die Erstellung von Kassenanordnungen. Sie enthielt aber noch nicht alle vorgeschriebenen Punkte (§ 41 Abs. 1 GemHKVO).

Die personelle Ausstattung der Stadtkasse lag unterhalb durchschnittlicher Werte anderer Kommunen (0,2 VZÄ je 1.000 Einwohner). Die Verfahrensabläufe in der Stadtkasse erwiesen sich als zweckmäßig. Die Einrichtung der Zahlstellen bei den Schulen und Kindertagesstätten erfolgte unter Berücksichtigung der kassenrechtlichen Erfordernisse an eine ordnungsgemäße Buchführung und Zahlungsverkehr. Anlässlich der Prüfung waren keine Hinweise erkennbar, dass die Kassensicherheit in den Zahlstellen nicht gegeben war.

Die Stadtkasse nahm die ihr zugewiesenen Aufgaben wahr.

Prüfungsempfehlung

Die Stadt Schortens sollte ihre DA nach § 41 GemHKVO zeitnah um die fehlenden Regelungspunkte ergänzen. Sofern die Stadt Schortens die Anschaffung des bereits getesteten Vollstreckungsprogramms beabsichtigt, wird dieses mit Blick auf die Erleichterungen im Vollstreckungswesen als sachdienlich bewertet.

6.2 Liquiditätsmanagement

Die Stadt Schortens hatte kein umfassend geregeltes Liquiditätsmanagement. In der bis zum 31.12.2009 anwendbaren DA für die Stadtkasse war nur die Zuständigkeit für die Anlage oder Aufnahme von Geldern geregelt. Die ab 01.01.2010 gültige DA enthielt

keinerlei diesbezügliche Regelungen. Die Stadtkasse wurde in den DA nicht dazu verpflichtet, die Aufnahme von Liquiditätskrediten zu dokumentieren.

Die Stadt hatte keine Regelungen in einer DA oder RL getroffen, in welchen Fällen und wann die Einnahme oder Auszahlung größerer Beträge der Stadtkasse mitzuteilen war. Nach Auskunft des Kassenleiters sollte dies aber anlassbezogen in einer Anweisung des HVB (E-Mail) erfolgt sein.

Die Anlage von Geldern für die Gemeindekasse erfolgte ausschließlich bei örtlichen Geldinstituten. Angebote für Liquiditätskredite wurden auch überregional eingeholt. Der Kassenleiter dokumentierte die Aufnahme eines Liquiditätskredits oder die Anlage von Tagesgeldern in einem Vermerk. Die Zustimmung zur Aufnahme eines Liquiditätskredits erfolgte letztlich durch den HVB.

Prüfungsfeststellung

Im Gegensatz zu den fehlenden Regelungen zum Liquiditätsmanagement war das tatsächliche Liquiditätsmanagement ausreichend organisiert.

Die haushaltsrechtliche Ermächtigung zur Aufnahme von Liquiditätskrediten wurde eingehalten. Der Zinsaufwand für die aufgenommenen Liquiditätskredite betrug kumuliert für den Berichtszeitraum 65.000 €.

Prüfungsempfehlung

Die Stadt Schortens sollte bei der Änderung der DA für die Stadtkasse ihrer Verpflichtung zur Aufnahme von Regelungen zur Liquiditätsplanung nachkommen (§ 41 Abs. 2 Nr. 3d GemHKVO). Darin könnten dann neben Zuständigkeiten und Dokumentationsverpflichtungen auch Vorgaben zu Mitteilungspflichten der FB für wesentliche Einzahlungen oder Auszahlungen festgelegt werden.

6.3 Forderungsmanagement

Ein gut organisiertes und funktionierendes Forderungsmanagement ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor für die Sicherung der Liquidität und zudem ein Instrument der Haushalts-

sicherung. Es verfolgt das Ziel, die Forderungsausfälle durch effektive Prozesse so gering wie möglich zu halten.

Aktuell erfolgten die Mahn- und Vollstreckungsläufe wöchentlich. Die Stadtverwaltung nutzte das Instrument der Mahnsperre. Vor der Erteilung des Vollstreckungsauftrags erfolgte nach erfolgloser Mahnung noch eine Vollstreckungsankündigung durch die Stadtkasse. Erst dann wurde der Vollstreckungsauftrag erteilt. Der Vollstreckungsbeamte fertigte daraufhin zunächst eine Vollstreckungsandrohung, bevor er die eigentlichen Vollstreckungshandlungen vor Ort oder im Innendienst (z. B. Lohnpfändungen) vornahm. Die Stadtkasse hatte mit diesem aufwendigeren Verfahren gute Ergebnisse erzielt.

Die Erteilung des Vollstreckungsauftrags erfolgte aus dem Kassenprogramm ohne Verknüpfung und Nutzung eines Vollstreckungsprogramms unmittelbar an den Vollstreckungsbeamten. Die zu diesem Zeitpunkt verwirkten Säumniszuschläge wurden mitgeteilt. Die Berechnung der weiteren Säumniszuschläge oblag dann gemäß dem Vollstreckungsauftrag dem Vollstreckungsbeamten. Es wurde festgestellt, dass die weiter verwirkten Säumniszuschläge durch den Vollstreckungsbeamten in Abstimmung mit dem Leiter der Vollstreckungsbehörde wegen des damit verbundenen Arbeitsaufwands nicht ermittelt und beigetrieben wurden.

Die Vollstreckungshandlungen selbst waren dokumentiert und wurden in üblicher Weise durchgeführt. Einschränkende Anweisungen zum Einsatz von Vollstreckungsinstrumenten waren nicht gegeben.

Prüfungsfeststellung

Mit Ausnahme der nicht vollumfänglich ermittelten Säumniszuschläge erfolgte das Mahn- und Vollstreckungswesen ordnungsgemäß.

Prüfungsempfehlung

Die Stadt Schortens sollte zeitnah das bereits hausintern erprobte und als geeignet bewertete Vollstreckungsprogramm anschaffen, um die Arbeitsabläufe in der Vollstreckungsbehörde von manuellen Tätigkeiten (u. a. die Berechnung der verwirkten

Säumniszuschläge) zu entlasten und die Überwachung der Verfahrensstände zu erleichtern.

Die Niederschlagungsliste wurde zentral im FB Finanzen geführt. Dort erfolgte auch in enger Zusammenarbeit mit der Stadtkasse die Entscheidung über die Niederschlagung selbst. Die Stadtkasse erhielt die Niederschlagungsfälle in Karteiform zur Aufbewahrung und Überwachung der Verjährungsfristen. Bis zum Ende des Berichtszeitraums waren kumuliert 1,1 Mio.€ befristet und 4.300 € unbefristet niedergeschlagen. Zumeist handelte es sich dabei um niedergeschlagene Gewerbesteuer und Nutzungsentschädigungen für Obdachlosenunterkünfte.

Prüfungsfeststellung

Die von der Stadt Schortens getroffene Zuständigkeitsregelung für Niederschlagungsentscheidungen wird als sachdienlich bewertet, weil damit ein zentraler und umfassender Blick auf die wirtschaftlichen Verhältnisse des Schuldners gewährleistet wird.

Die Stadt Schortens hatte in den Berichtsjahren aufsummiert Einzelwertberichtigungen in Höhe von 160.000 € durchgeführt.

6.4 Kassenaufsicht und Kassenprüfung

Der HVB hatte den Stadtkämmerer förmlich zum Kassenaufsichtsbeamten bestellt. Wegen dessen längerer Erkrankung wurde im Verlauf dieser Prüfung die Controllerin als Kassenaufsichtsbeamtin bestellt. Bis zu der Erkrankung hatte der Kassenaufsichtsbeamte unvermutete Kassenprüfungen durchgeführt. Für 2010 war noch keine unvermutete Kassenprüfung vorgenommen worden.

Die Fachaufsicht über die Zahlstellen oblag nach der DA der Stadtkasse. Tatsächlich durchgeführt wurde sie von einer Mitarbeiterin des FB 10.

Das RPA nahm regelmäßig unvermutete Kassenprüfungen vor. Wesentliche Prüfungsfeststellungen wurden nicht getroffen.

Prüfungsempfehlung

Die Aufsicht, über die bei der Stadt Schortens eingerichteten Zahlstellen, obliegt der Stadtkasse. Um diese Vorgabe zukünftig zu erfüllen, hat die Stadtkasse eine entsprechende Organisation einzurichten.

IV.7 Haushaltssicherung

7.1	Verpflichtung zur Haushaltssicherung	73
7.2	Qualitätskennzahl	73
7.3	Bewertung des Haushaltssicherungsprozesses	74

7.1 Verpflichtung zur Haushaltssicherung

Der Haushalt der Stadt Schortens war im gesamten Prüfungszeitraum unter Berücksichtigung der vorzunehmenden Fehlbetragsabdeckung für Vorjahre nicht ausgeglichen.

Das bis zum Anfang des Prüfungszeitraums aufgelaufene Gesamtdefizit (739.150 €) konnte bis Ende 2009 auf 690.539 € reduziert werden.

Auch der erste doppische Haushalt 2010 konnte nicht ausgeglichen gestaltet werden. Der Ergebnishaushalt wies einen Fehlbetrag in Höhe von 2,6 Mio. € auf.

Die Stadt Schortens war daher jeweils dazu verpflichtet, ein HSK aufzustellen (§ 82 Abs. 6 NGO). Nach der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung wird diese Verpflichtung auch für die Jahre 2011 bis 2013 bestehen. Das kumulierte Ergebnis 2013 wird demnach rd. -7,0 Mio. € betragen.

Prüfungsfeststellung

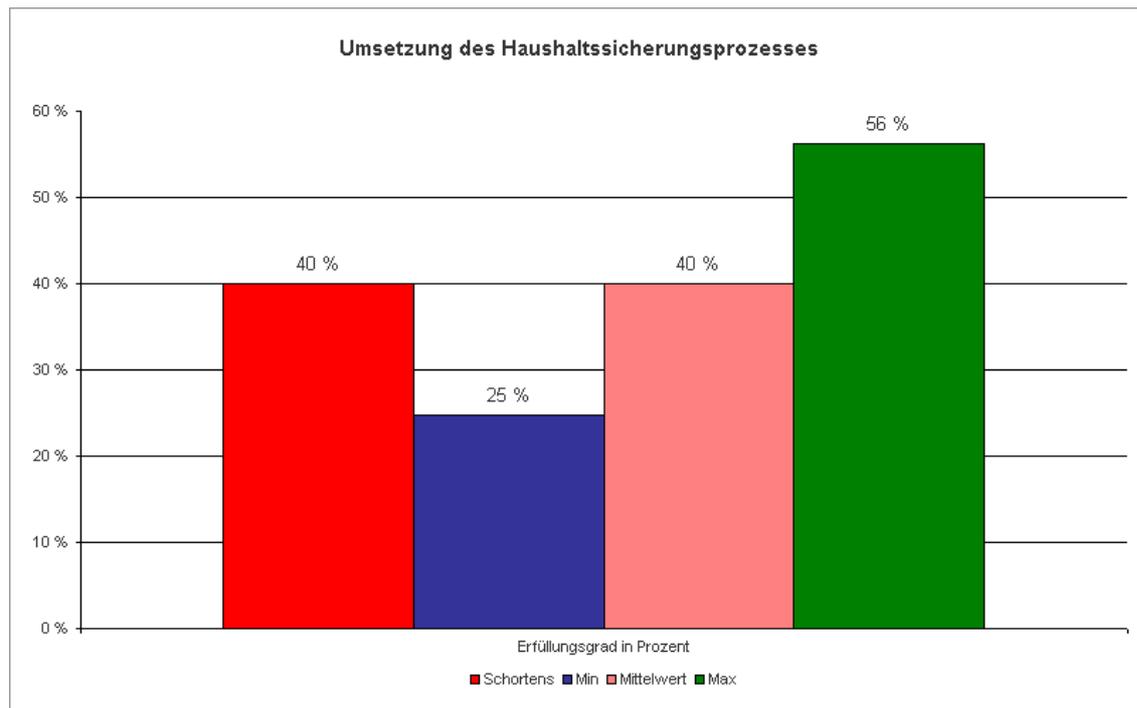
Dieser Verpflichtung kam die Stadt in jedem Jahr nach. In allen Jahren des Prüfungszeitraums wurden die HSK durch den Rat beschlossen und dann zusammen mit dem Haushalt der Kommunalaufsichtsbehörde vorgelegt.

7.2 Qualitätskennzahl

Die NKPA hat die Qualität des Haushaltssicherungsprozesses in der Stadt Schortens untersucht. Dafür wurden die Umsetzung der formellen Anforderungen an das HSK und dessen Schlüssigkeit, die Vollständigkeit und Nachhaltigkeit der aufgenommenen

Maßnahmen sowie die Steuerung des Haushaltssicherungsprozesses anhand eines detaillierten Fragenkatalogs ermittelt und mit differenzierter Gewichtung bewertet.

Die sich aus der Gesamtbeurteilung ergebende Qualitätskennzahl wurde nachstehend in den interkommunalen Vergleich mit den anderen selbstständigen Gemeinden des Vergleichsring einbezogen.



Ansicht 10: Umsetzung des Haushaltssicherungsprozesses

7.3 Bewertung des Haushaltssicherungsprozesses

Auf Basis des HSK 2010 wurde die oben abgebildete Qualitätskennzahl zur Haushaltssicherung gebildet. Die für die Stadt Schortens ermittelte Kennzahl lag im Bereich des Mittelwerts in diesem Vergleichsring. Einer günstigeren Bewertung des Haushaltssicherungsprozesses bei der Stadt Schortens standen folgende Punkte entgegen.

Eine aktuelle Auflistung der freiwilligen Maßnahmen lag vor. Aufwandserhöhungen in diesem Bereich wurden jedoch nicht einzeln dargestellt und begründet. Die einzelnen Maßnahmen sind nur zu einem geringen Teil konkret und verbindlich beschrieben worden. Der Umsetzungszeitpunkt, die Umsetzungsmethode und das bezifferte

Einsparvolumen wurden überwiegend nicht benannt. Des Weiteren wurden die finanziellen Auswirkungen der einzelnen Umsetzungsschritte im Hinblick auf die Einnahmen und Ausgaben / Erträge und Aufwendungen der Haushalte des Aufstellungsjahres und der Folgejahre nicht festgelegt und die finanziellen Auswirkungen auf die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung in einer tabellarischen Zusammenfassung nicht dargestellt. Auch die Gesamtwirkungen der Maßnahmen durch eine vergleichende Gegenüberstellung in der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung jeweils mit und ohne die beschriebenen Haushaltssicherungsmaßnahmen wurden nicht veranschaulicht.

Konkrete Zielvereinbarungen zwischen Verwaltung und Politik wurden nicht abgeschlossen. Zielvereinbarungen über bestimmte Einsparvolumina zwischen der Verwaltungsführung und Teilen der Verwaltung wurden im Prüfungszeitraum ebenfalls nicht abgeschlossen. Es wurden nur verbindliche Fristen hinsichtlich der Erledigung der Prüfaufträge festgelegt, die in der Folge jedoch nicht eingehalten wurden. Eine Evaluierung der Haushaltssicherungsmaßnahmen im eigentlichen Sinn, also eine Überprüfung, ob, wie und warum Ziele erreicht oder verfehlt wurden, erfolgte nicht.

Die Kommunalaufsicht hatte in der Genehmigungsverfügung zum Haushalt 2010 festgestellt, dass das HSK nicht annähernd den Bestimmungen genügt.

Prüfungsfeststellung

Die formellen Vorgaben, die ein HSK zu erfüllen hat, wurden zum Teil nicht eingehalten (Hinweise für die Aufstellung und inhaltliche Ausgestaltung von Haushaltssicherungskonzepten sowie von Haushaltssicherungsberichten gemäß Bekanntmachung des MI vom 30.10.2007 – 33.1. – 10002 § 82 Abs. 6 NGO – (Nds. MBl. S. 1254). Das HSK entsprach zusammenfassend nicht der Forderung des § 82 Abs. 6 Satz 2 NGO.

Das bisherige Volumen reicht nicht aus, um den Haushalt mittelfristig auszugleichen. Allein um am Ende des mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanungszeitraums einen ausgeglichenen Ergebnishaushalt zu erreichen, müssen in jedem Planungsjahr nachhaltige Haushaltssicherungsmaßnahmen in Höhe von rd. 450.000 € erschlossen werden. Um auch die bis dahin kumulierten Fehlbeträge abzubauen, müssen erheblich höhere Einsparpotenziale umgesetzt werden.

Prüfungsempfehlungen

Der Stadt Schortens wird empfohlen, den Haushaltssicherungsprozess zu intensivieren. Sämtliche Aufwands- und Ertragsansätze müssen im Rahmen der Fortschreibung des HSK auf den Prüfstand gestellt werden, um neue Haushaltssicherungspotenziale zu erschließen. Neben der Prüfung der freiwilligen Aufgaben wird auch eine Überprüfung der Standards bei den Pflichtaufgaben erfolgen müssen.

Die NKPA empfiehlt weiterhin, den Rat stärker in den Prozess einzubinden. Dazu sollte die Stadt eine ständige Arbeitsgruppe „Haushaltssicherung“ einrichten, in der auch Ratsmitglieder aus allen Fraktionen mitarbeiten.

Des Weiteren könnten von der Stadt folgende Punkte in die Überlegungen zur Haushaltssicherung mit einbezogen werden:

- Eine Straßenausbaubeitragssatzung hatte der Rat der Stadt Schortens nicht beschlossen. Die NKPA empfiehlt daher, eine entsprechende Satzung zu beschließen.
- Die Stadt Schortens sollte prüfen, ob die Gebühren- und Beitragssatzungen unter Berücksichtigung der aktuellen Kostensituation angepasst werden müssen. Dabei sollte die Stadt Schortens das Ziel verfolgen, das „Vorteilsprinzip“ des NKAG -soweit geboten- bei der Gebühren- und Beitragsbemessung umzusetzen.
- Die Stadt Schortens sollte intensiv prüfen, ob durch IKZ Einsparpotenziale generiert werden können.
- Als letztes Mittel sollte geprüft werden, ob die Realsteuerhebesätze auf den Landesdurchschnitt bzw. sogar oberhalb des Landesdurchschnitts angehoben werden können.

V. Ansichten

V.1 Zustandekommen der Haushaltssatzungen

Haushaltsaufstellung				
Haushaltsjahr	2007	2008	2009	2010
Haushaltsatzung: Ratsbeschluss vom	07.12.2006	06.12.2007	26.02.2009	18.03.2010
Vorlage an die Kommunal- aufsichtsbehörde am	19.12.2006	07.12.2007	02.03.2009	22.03.2010
Genehmigung vom	29.01.2007	28.12.2007	23.03.2009	18.05.2010
Öffentl. Bekanntmachung am	30.03.2007	31.01.2008	30.04.2009	30.06.2010
Haushaltsplan wurde öffentlich ausgelegt vom/bis	16.04.2007 - 24.04.2007	11.02.2008 - 22.02.2008	11.05.2009 - 19.05.2009	05.07.2010 - 13.07.2010
Anzahl Nachtragssatzungen	0	0	2	0
Ggf. 1. Nachtragshaushalts- satzung: Ratsbeschluss vom			24.06.2009	
Vorlage an die Kommunal- aufsichtsbehörde am			24.06.2009	
Genehmigung vom			30.06.2009	
Öffentl. Bekanntmachung am			31.07.2009	
Nachtragshaushaltsplan öffentlich ausgelegt vom/bis			10.08.2009 - 18.08.2009	
Ggf. 2. Nachtragshaushalts- satzung: Ratsbeschluss vom			01.10.2009	
Vorlage an die Kommunal- aufsichtsbehörde am			05.10.2009	
Genehmigung vom			10.11.2009	
Öffentl. Bekanntmachung am			30.11.2009	
Nachtragshaushaltsplan öffentlich ausgelegt vom/bis			14.12.2009 - 22.12.2009	

Tabelle 1: Haushaltsaufstellungsverfahren

V.2 Verlauf des Rechnungslegungs- und Entlastungsverfahrens

Rechnungslegungs- und Entlastungsverfahren					
	für die Haushaltsjahre				
	2006	2007	2008	2009	2010
Jahresrechnung (§ 100 NGO)					
Kassenmäßiger Abschluss vom	30.04.2007	29.04.2008	20.02.2009		
Rechenschaftsbericht vom			31.03.2009	08.02.2010	
Vollständigkeit und Richtigkeit der Jahresrechnung vom HVB festgestellt am	30.04.2007	29.04.2008	31.03.2009	22.02.2010	
Schlussbericht des Rechnungsprüfungsamts vom	19.11.2007	04.12.2008	26.11.2009		
Entlastung (§ 101 NGO)					
Ratsbeschluss über die Jahresrechnung und Entlastung (vorbehaltlos) vom	03.04.2008	26.02.2009	18.03.2010		
Beschluss der Aufsichtsbehörde mitgeteilt am	22.04.2008	06.03.2009			
Beschluss mit Hinweis auf die Auslegung der Jahresrechnung öffentlich bekannt gemacht am	30.04.2008	31.03.2009	31.03.2010		
Jahresrechnung mit Rechenschaftsbericht öffentlich ausgelegt vom/bis	02.06.2008 - 13.06.2008	20.04.2009 - 28.04.2009	12.04.2010 - 26.04.2010		
Die Rechenschaftsberichte 2006 und 2007 sowie der kassenmäßige Abschluss 2009 waren nicht datiert.					

Tabelle 2: Rechnungslegungs- und Entlastungsverfahren

V.3 Haushaltsplanung und Rechnungsergebnisse

3.1 Kernhaushalt

Haushaltsplanung und Rechnungsergebnisse des Stammhaushalts (Beträge gerundet in Mio. €)				
Haushaltsjahr	2007	2008	2009	2010
	kameral	kameral	kameral	doppisch
I. Haushaltspläne (ggf. einschl. Nachtrag/Nachträge)				
Verwaltungshaushalt Einnahmen	21,46	23,82	25,40	-----
Verwaltungshaushalt Ausgaben	22,34	24,39	25,44	-----
Fehlbedarf (einschl. des gem. § 23 GemHVO veransch. Vor- bzw. Vorvorjahres-Fehlbetrags - s. II. Jahresrechnung)	0,89	0,58	0,04	-----
Vermögenshaushalt (ausgeglichen)	4,65	3,34	4,26	-----
Gesamthaushalt Ausgabevolumen	26,99	27,73	29,70	-----
+/- zum Vorjahr	--	0,74	1,97	-----
+/- (Prozent)	--	2,76 %	7,09 %	-----
Ergebnishaushalt - Ordentliche Erträge	-----	-----	-----	22,76
Ergebnishaushalt - Ordentliche Aufwendungen	-----	-----	-----	25,34
Ergebnishaushalt - Ordentliches Ergebnis	-----	-----	-----	-2,58
Ergebnishaushalt - Außerordentliche Erträge	-----	-----	-----	0,00
Ergebnishaushalt - Außerordentliche Aufwendungen	-----	-----	-----	0,00
Ergebnishaushalt - Außerordentliches Ergebnis	-----	-----	-----	0,00
Ergebnishaushalt - Jahresergebnis	-----	-----	-----	-2,58
Ergebnishaushalt - Summe der Jahresfehlbeträge aus Vorjahren (gem. § 2 Abs. 6 GemHKVO)	-----	-----	-----	-----
Finanzhaushalt - Gesamtbetrag der Einzahlungen	-----	-----	-----	25,71
Finanzhaushalt - Gesamtbetrag der Auszahlungen	-----	-----	-----	27,75
Finanzhaushalt - Saldo	-----	-----	-----	-2,04
davon:				
Einzahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit	-----	-----	-----	21,52
Auszahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit	-----	-----	-----	22,92
Saldo aus lfd. Verwaltungstätigkeit	-----	-----	-----	-1,40
Einzahlungen für Investitionstätigkeit	-----	-----	-----	1,73
Auszahlungen für Investitionstätigkeit	-----	-----	-----	2,91
Saldo aus Investitionstätigkeit	-----	-----	-----	-1,18
Einzahlungen aus Finanzierungstätigkeit	-----	-----	-----	2,46
Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit	-----	-----	-----	1,92
Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-----	-----	-----	0,54
Sonstige Festsetzungen der Haushaltssatzung (ggf. einschl. Nachtrag)				
Kreditemächtigung	0,38	1,11	2,07	1,18
Gesamtbetrag Verpflichtungsermächtigungen	0,00	0,49	0,20	0,00
Höchstbetrag Liquiditätskredite	4,00	4,50	4,50	4,50
Hebesatz Grundsteuer A	350 %	350 %	350 %	350 %
Hebesatz Grundsteuer B	350 %	350 %	350 %	350 %
Hebesatz Gewerbesteuer	350 %	350 %	350 %	350 %
II. Jahresabschlüsse				

Haushaltsplanung und Rechnungsergebnisse des Stammhaushalts (Beträge gerundet in Mio. €)				
Haushaltsjahr	2007	2008	2009	2010
	kameral	kameral	kameral	doppisch
Verwaltungshaushalt Einnahmen	22,52	23,47	24,59	-----
Verwaltungshaushalt Ausgaben	22,52	23,86	25,28	-----
davon Fehlbetragsdeckung aus den Vorjahren gem. § 23 GemHVO	0,35	0,74	0,39	-----
Überschuss	0,35	0,35	-	-----
Struktureller Fehlbetrag	-	-	0,30	-----
Gesamtfehlbetrag	0,00	0,39	0,69	-----
+/- zum Plan	-0,89	-0,19	0,65	-----
+/- (Prozent)	-100,00 %	-32,61 %	1643,79 %	-----
Ergebnisrechnung - Ordentliche Erträge	-----	-----	-----	-----
Ergebnisrechnung - Ordentliche Aufwendungen	-----	-----	-----	-----
Ergebnisrechnung - Ordentliches Ergebnis	-----	-----	-----	-----
Ergebnisrechnung - Außerordentliche Erträge	-----	-----	-----	-----
Ergebnisrechnung - Außerordentliche Aufwendungen	-----	-----	-----	-----
Ergebnisrechnung - Außerordentliches Ergebnis	-----	-----	-----	-----
Ergebnisrechnung - Jahresergebnis	-----	-----	-----	-----
Finanzrechnung - Gesamtbetrag der Einzahlungen	-----	-----	-----	-----
Finanzrechnung - Gesamtbetrag der Auszahlungen	-----	-----	-----	-----
Finanzrechnung - Saldo	-----	-----	-----	-----
davon:				
Einzahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit	-----	-----	-----	-----
Auszahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit	-----	-----	-----	-----
Saldo aus lfd. Verwaltungstätigkeit	-----	-----	-----	-----
Einzahlungen für Investitionstätigkeit	-----	-----	-----	-----
Auszahlungen für Investitionstätigkeit	-----	-----	-----	-----
Saldo aus Investitionstätigkeit	-----	-----	-----	-----
Einzahlungen aus Finanzierungstätigkeit	-----	-----	-----	-----
Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit	-----	-----	-----	-----
Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-----	-----	-----	-----
Haushaltsunwirksame Einzahlungen	-----	-----	-----	-----
Haushaltsunwirksame Auszahlungen	-----	-----	-----	-----
Saldo aus haushaltsunwirksamen Vorgängen	-----	-----	-----	-----
Anfangsbestand an Zahlungsmitteln (Liquide Mittel) zu Beginn des Jahres	-----	-----	-----	-----
Endbestand an Zahlungsmitteln (Liquide Mittel) am Ende des Jahres	-----	-----	-----	-----

Tabelle 3: Haushaltsplanung und Rechnungsergebnisse - Stammhaushalt

V.4 Allgemeine Deckungsmittel

Allgemeine Deckungsmittel der Stadt Schortens (Beträge gerundet in T€)				
Einnahme- bzw. Ausgabeart VwH UA 9000	Haushaltsjahr			
	2007	2008	2009	2010
Grundsteuer A	77	76	78	77
Grundsteuer B	2.051	1.981	2.049	2.060
Gewerbesteuer	2.121	1.701	1.714	1.700
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	4.935	5.676	5.116	4.684
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	355	367	375	382
Vergnügungssteuer	40	39	39	120
Hundesteuer	79	79	81	83
Zweitwohnungssteuer	0	0	0	0
Übrige Steuern	0	0	0	0
Schlüsselzuweisungen	5.384	5.356	6.938	5.541
Zuweisungen für Aufgaben des übertr. Wirkungskreises	504	504	516	519
Leistungen gem. § 6 NFVG für Leistungen des übertr. Wirkungskreises außerhalb des NFAG	0	0	0	0
Weitere allgemeine Deckungsmittel	0	0	0	0
Nachrichtlich: Einnahmen aus der Verzinsung von Steuernachforderungen	70	95	11	15
Gesamteinnahmen aus allgemeinen Deckungsmitteln	15.546	15.779	16.906	15.166
Kreisumlage	6.984	7.339	7.922	7.191
Gewerbesteuerumlage	485	241	360	365
Finanzausgleichsumlage	0	0	0	0
Nachrichtlich: Ausgaben für die Verzinsung von Steuererstattungen	37	29	79	20
Summe der Ausgaben: Minderung der allgemeinen Deckungsmittel	7.469	7.580	8.282	7.556
Einnahmen aus allgemeinen Deckungsmitteln (netto)	8.076	8.199	8.625	7.610

Tabelle 4: Allgemeine Deckungsmittel

V.5 Kostendeckungsgrade in Einrichtungen mit Gebühren und Entgelten

Kostendeckungsgrade				
	2007	2008	2009	2010
<u>Bücherei</u>				
Kosten	148.302	156.411	159.644	143.206
davon Anteil öffentl. Quote	0	0	0	0
vorgetragene Unterdeckung aus Vj.	0	0	0	0
Erlöse	18.320	16.658	17.941	17.000
davon Anteile aus erstatteten öffentl. zu tragenden Kostenanteilen	0	0	0	0
vorgetragene Überdeckung aus Vj.	0	0	0	0
Ergebnis *)	-129.982	-139.753	-141.703	-126.206
Kostendeckungsgrad *)	12,4 %	10,7 %	11,2 %	11,9 %
2010 - Plandaten aus dem Produktplan				
<u>Jugendfreizeitheim</u>				
Kosten	196.930	249.321	326.686	328.063
davon Anteil öffentl. Quote	0	0	0	0
vorgetragene Unterdeckung aus Vj.	0	0	0	0
Erlöse	1.267	10.730	8.042	45.613
davon Anteile aus erstatteten öffentl. zu tragenden Kostenanteilen	0	0	0	0
vorgetragene Überdeckung aus Vj.	0	0	0	0
Ergebnis *)	-195.663	-238.591	-318.644	-282.450
Kostendeckungsgrad *)	0,6 %	4,3 %	2,5 %	13,9 %
2010 - Plandaten aus dem Produktplan				
<u>Unterbringung von Obdachlosen und Asylanten (tw. dieselben Gebäude)</u>				
Kosten	75.120	111.157	110.772	115.500
davon Anteil öffentl. Quote	0	0	0	0
vorgetragene Unterdeckung aus Vj.	0	0	0	0
Erlöse	72.051	85.123	80.905	76.500
davon Anteile aus erstatteten öffentl. zu tragenden Kostenanteilen	0	0	0	0
vorgetragene Überdeckung aus Vj.	0	0	0	0
Ergebnis *)	-3.069	-26.035	-29.867	-39.000
Kostendeckungsgrad *)	95,9 %	76,6 %	73,0 %	66,2 %
2010 Plandaten aus dem Produktplan				

Kostendeckungsgrade				
	2007	2008	2009	2010
Sport-, Freizeit- und Erlebnisbad				
Kosten	818.785	1.099.317	1.179.524	1.024.895
davon Anteil öffentl. Quote	0	0	0	0
vorgetragene Unterdeckung aus Vj.	0	0	0	0
Erlöse	614.480	582.459	534.792	480.238
davon Anteile aus erstatteten öffentl. Zu tragenden Kostenanteilen	0	0	0	0
vorgetragene Überdeckung aus Vj.	0	0	0	0
Ergebnis *)	-204.305	-516.858	-644.732	-544.657
Kostendeckungsgrad *)	75,0 %	53,0 %	45,3 %	46,9 %
2010 – Plandaten aus dem Produktplan				
Freibad				
Kosten	74.030	40.599	54.988	38.775
davon Anteil öffentl. Quote	0	0	0	0
vorgetragene Unterdeckung aus Vj.	0	0	0	0
Erlöse	31.226	20.764	25.093	20.854
davon Anteile aus erstatteten öffentl. Zu tragenden Kostenanteilen	0	0	0	0
vorgetragene Überdeckung aus Vj.	0	0	0	0
Ergebnis *)	-42.804	-19.835	-29.895	-17.921
Kostendeckungsgrad *)	42,2 %	51,1 %	45,6 %	53,8 %
2010 – Plandaten aus dem Produktplan				
Zentrale Abwasserbeseitigung (Kläranlagen)				
Kosten	1.813.724	1.909.013	1.986.165	1.795.815
davon Anteil öffentl. Quote	0	0	0	0
vorgetragene Unterdeckung aus Vj.	0	0	0	0
Erlöse	1.718.706	2.077.606	2.029.996	2.229.450
davon Anteile aus erstatteten öffentl. Zu tragenden Kostenanteilen	0	0	0	0
vorgetragene Überdeckung aus Vj.	0	0	0	0
Ergebnis *)	-95.018	168.594	43.831	433.635
Kostendeckungsgrad *)	94,8 %	108,8 %	102,2 %	124,1 %
2010 – Plandaten aus dem Produktplan				
Bürgerhaus				
Kosten	480.340	469.482	480.707	499.935
davon Anteil öffentl. Quote	0	0	0	0
vorgetragene Unterdeckung aus Vj.	0	0	0	0
Erlöse	216.147	231.952	227.303	175.800
davon Anteile aus erstatteten öffentl. Zu tragenden Kostenanteilen	0	0	0	0
vorgetragene Überdeckung aus Vj.	0	0	0	0
Ergebnis *)	-264.193	-237.530	-253.403	-324.135
Kostendeckungsgrad *)	45,0 %	49,4 %	47,3 %	35,2 %
2010 – Plandaten aus dem Produktplan				

Kostendeckungsgrade				
	2007	2008	2009	2010
<u>Niederschlagswasserbeseitigung</u>				
Kosten	186.202	216.275	213.884	396.572
davon Anteil öffentl. Quote	0	0	0	0
vorgetragene Unterdeckung aus Vj.	0	0	0	0
Erlöse	110.749	100.837	104.783	125.670
davon Anteile aus erstatteten öffentl. zu tragenden Kostenanteilen	0	0	0	0
vorgetragene Überdeckung aus Vj.	0	0	0	0
Ergebnis *)	-75.453	-115.437	-109.101	-270.902
Kostendeckungsgrad *)	59,5 %	46,6 %	49,0 %	31,7 %
2010 - Plandaten aus dem Produktplan				
<u>Wochenmärkte + Kramermarkt</u>				
Kosten	29.032	42.063	36.667	50.500
davon Anteil öffentl. Quote	0	0	0	0
vorgetragene Unterdeckung aus Vj.	0	0	0	0
Erlöse	21.531	21.896	25.256	30.000
davon Anteile aus erstatteten öffentl. zu tragenden Kostenanteilen	0	0	0	0
vorgetragene Überdeckung aus Vj.	0	0	0	0
Ergebnis *)	-7.501	-20.167	-11.411	-20.500
Kostendeckungsgrad *)	74,2 %	52,1 %	68,9 %	59,4 %
Ab 2010 gibt es nur noch das Produkt Märkte, zusammengefasst aus Kramermarkt und anderen Märkten. 2010 sind Plandaten				
*) ohne öffentliche Anteile, aber mit Berücksichtigung der Vorträge				

Tabelle 5: Kostendeckungsgrade der Einrichtungen

V.6 Schuldenübersicht

Schuldenübersicht (Beträge gerundet in T€)					
Schuldenart		31.12.2006	31.12.2007	31.12.2008	31.12.2009
1.	Kredite				
1.1	Bund	0	0	0	0
1.2	Land	248	244	239	235
1.3	Gemeinden	487	493	754	944
1.4	Zweckverbände	0	0	0	0
1.5	Sonst. öffentl. Bereich	3	0	0	0
1.6	Kommunale Sonderrechnungen	0	0	0	0
1.7	Sonstige öffentliche Sonderrechnungen	0	0	0	0
1.8	Kreditmarkt	9.051	8.759	8.461	9.699
1.9	Übrige Bereiche	0	0	0	0
	Summe 1	9.789	9.496	9.454	10.878
2.	Kreditähnliche Rechtsgeschäfte	0	0	0	0
	Summe 1+2	9.789	9.496	9.454	10.878
3.	Liquiditätskredite	1.000	1.000	0	0
4.	Innere Darlehen	0	0	0	0
5.	Schulden von Sondervermögen				
5.1	aus Krediten	0	0	0	0
5.2	aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften	0	0	0	0
5.3	aus Liquiditätskrediten	0	0	0	0
5.4	aus Darlehen der Stadt	0	0	0	0
	Summe 5	0	0	0	0
	Summe 1-5	10.789	10.496	9.454	10.878

Tabelle 6: Schuldenübersicht

V.7 Entwicklung der Stellenzahl

Entwicklung der Zahl der Planstellen und der Stellen für Beschäftigte (ohne Leerstellen)						
Haushaltsjahr	2006	2007	2008	2009	+/- 2006 bis 2009	Nachr. 2010
Beamte Allgem. Verwaltung und kaufmännisch geführte Einrichtungen	8,5	8,5	9,0	9,0	0,5	9,0
Arbeitnehmer Allgem. Verwaltung	135,3	139,0	123,6	134,0	-1,4	147,2
Arbeitnehmer Optimierte Regiebetriebe, Eigenbetriebe pp.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Arbeitnehmer insgesamt	135,3	139,0	123,6	134,0	-1,4	147,2
Gesamtzahl aller Planstellen / Stellen	143,8	147,5	132,6	143,0	-0,9	156,2
+/- zum Vorjahr (Stellen)	--	3,6	-14,9	10,4	--	13,2
+/- (Prozent)	--	2,53 %	-10,12 %	7,86 %	-0,60 %	9,25 %

Die Stadt hatte den Baubetriebshof zum 01.01.2008 mit 20 Beschäftigten in eine AöR überführt.

Tabelle 7: Entwicklung der Stellenzahl

V.8 Entwicklung der Personalausgaben/-aufwendungen

Entwicklung der Personalausgaben/-aufwendungen (Beträge gerundet in T€)						
Haushaltsjahr	2006	2007	2008	2009	+/- 2006 bis 2009	Nachr. 2010
Personalausgaben/-aufwendungen des Kernhaushalts	6.702	6.751	6.332	6.999	297	7.542
./. Aufwendungen für ehrenamtliche Tätigkeit	132	133	132	136	4	0
./. Personalkosten-erstattungen Dritter	195	280	342	268	73	249
Personalausgaben/-aufwendungen (bereinigt)	6.376	6.338	5.859	6.595	220	7.293
Bereinigte Personalausgaben/-aufwendungen insgesamt	6.376	6.338	5.859	6.595	220	7.293
+/- zum Vorjahr	--	-37	-479	736	--	698
+/- (Prozent)	--	-0,58 %	-7,56 %	12,57 %	3,44 %	10,58 %
<p>1. Die Personalausgaben 2010 beinhalten auch den doppisch bedingten Aufwand für Rückstellungen.</p> <p>2. Die Personalkosten waren bis 2009 um die Aufwendungen für ehrenamtliche Tätigkeiten zu verringern, da sie keine Personalkosten im eigentlichen Sinn waren. Ab 2010 waren diese Aufwendungen bei der Kontenart 4421 (Aufwendungen für ehrenamtliche und sonstige Tätigkeit) zu buchen und somit ohnehin nicht mehr Bestandteil der Personalausgaben. Eine Bereinigung war daher ab 2010 nicht mehr erforderlich.</p> <p>3. Die Stadt hatte den Baubetriebshof zum 01.01.2008 mit 20 Beschäftigten in eine AöR überführt.</p>						

Tabelle 8: Entwicklung der Personalausgaben/-aufwendungen

Abkürzungsverzeichnis

ADA	Allgemeine Dienstanweisung
AGA	Allgemeine Geschäftsanweisung
AöR	Anstalt des öffentlichen Rechts
apl.	außerplanmäßig(e)
ATZ	Altersteilzeit
BA	Betriebsabrechnung(en)
BAB	Betriebsabrechnungsbogen
BAT	Bundesangestelltentarifvertrag
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
DA	Dienstanweisung(en)
DS	Drucksache
EigBetrVO	Verordnung über Eigenbetriebe und andere prüfungspflichtige Einrichtungen - Eigenbetriebsverordnung
EinrVO-Kom	Verordnung über die Haushaltswirtschaft kaufmännisch geführter kommunaler Einrichtungen
EONIA	Euro OverNight Index Average
EURIBOR	Euro InterBank Offered Rate
FB	Fachbereich(e)
FBL	Fachbereichsleitung(en)
GemHKVO	Gemeindehaushalts- und -kassenverordnung
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GemKVO	Gemeindekassenverordnung
Gem. RdErl.	Gemeinsamer Runderlass
GG	Grundgesetz
GO	Geschäftsordnung(en)
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HGr.	Hauptgruppe(n)
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HSK	Haushaltssicherungskonzept(e)

HVB	Hauptverwaltungsbeamter
IKZ	Interkommunale Zusammenarbeit
k. A.	keine Angaben
KER	Kasseneinnahmerest(e)
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KRE	Kostenrechnende Einrichtung(en)
ku	künftig umzuwandeln
KVR-NGO	Kommentar Praxis der Kommunalverwaltung
kw	künftig wegfallend
LSKN	Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen
MI	Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport
MK	Niedersächsisches Kultusministerium
MW	Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
NBG	Niedersächsisches Beamten-gesetz in der bis zum 31.03.2009 gültigen Fassung
Nds. MBl.	Niedersächsisches Ministerialblatt
NFAG	Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich
NFVG	Niedersächsisches Finanzverteilungsgesetz
NGO	Niedersächsische Gemeindeordnung
NKAG	Niedersächsisches Kommunalabgabengesetz
NKPA	Niedersächsische Kommunalprüfungsanstalt
NKPG	Niedersächsisches Kommunalprüfungsgesetz
NKR	Neues Kommunales Rechnungswesen
NLO	Niedersächsische Landkreisordnung
NLVO	Niedersächsische Laufbahnverordnung in der bis zum 31.03.2009 gültigen Fassung
NPersVG	Niedersächsisches Personalvertretungsgesetz
NSchG	Niedersächsisches Schulgesetz
NSM	Neues Steuerungsmodell
NV	Niedersächsische Verfassung

NVersRücklG	Niedersächsisches Versorgungsrücklagengesetz
nz	nicht zutreffend
PPP	Public-Private Partnership (Öffentlich-Private Partnerschaft)
RdErl.	Runderlass
RegionsG	Gesetz über die Region Hannover
RL	Richtlinie
RPA	Rechnungsprüfungsamt
RPO	Rechnungsprüfungsordnung
RROP	Regionales Raumordnungsprogramm
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch
SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch
TVöD	Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes
TVÜ-VKA	Tarifvertrag zur Überleitung der Beschäftigten der kommunalen Arbeitgeber in den TVöD und zur Regelung des Übergangsrechts
UA	Unterabschnitt
üpl.	überplanmäßig(e)
VA	Verwaltungsausschuss
VmH	Vermögenshaushalt(e)
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen
VV	Verwaltungsvorschrift(en)
VV-Kor	Verwaltungsvorschriften zur Bekämpfung von Korruption in der Landesverwaltung (gültig bis 31.12.2008)
VwH	Verwaltungshaushalt(e)
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VZÄ	Beschäftigungsvollzeitäquivalente