

Landkreis Friesland

Der Landrat

VORLAGEN Nr. 866/2011

Jever, den 02.02.11

Sitzung/Gremium	am:	
Ausschuss für Wirtschaft, Tourismus, Kreisentwicklung und Finanzen	22.02.2011	öffentlich
Kreisausschuss des Landkreises Friesland	02.03.2011	öffentlich
Kreistag des Landkreises Friesland	21.03.2011	öffentlich

Bezeichnung des Beratungsgegenstandes:

Überörtliche Prüfung der Haushaltsjahre 2006 bis 2008 bei dem Landkreis Friesland durch die Niedersächsische Kommunalprüfungsanstalt

Beschlussvorschlag:

Von dem Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Haushaltsjahre 2006 bis 2008 durch die Niedersächsische Kommunalprüfungsanstalt wird Kenntnis genommen.

Finanzielle Auswirkungen: - entfällt -				
Gesamtkosten der Maßnahmen (ohne Folgekosten)	Direkte jährliche Folgekosten	Finanzierung: Eigenanteil objektbezogene Einnahmen		Sonstige einmalige oder jährliche laufende Haushaltsauswirkungen
€	€	€	€	€
Erfolgte Veranschlagung: <input type="checkbox"/> Ja, mit € <input type="checkbox"/> Nein im <input type="checkbox"/> Ergebnishaushalt <input type="checkbox"/> Finanzhaushalt Produkt- bzw. Investitionsobjekt:				
gez. R. Janßen _____ Sachbearbeiter Fachbereichsleiter		Sichtvermerke: _____ Abteilungsleiter Kämmerei Landrat		
Beratungsergebnis:				
Einstimmig <input type="checkbox"/>	Ja-Stimmen	Nein-Stimmen	Enthaltungen	Kenntnisnahme <input type="checkbox"/>
				Lt. Beschlussvorschlag <input type="checkbox"/>
				Abweichender Beschluss <input type="checkbox"/>

Begründung:

Die Niedersächsische Kommunalprüfungsanstalt ist nach den §§ 2 bis 4 des Niedersächsischen Kommunalprüfungsgesetzes (NKPG) zuständig für die überörtliche Prüfung der niedersächsischen Landkreise und der Region Hannover. Die überörtliche Prüfung hat festzustellen, ob das Haushalts- und Kassenwesen der zu prüfenden Einrichtung ordnungsgemäß und wirtschaftlich geführt wird.

Die überörtliche Prüfung des Landkreises Friesland fand in der Zeit vom 27.04. bis 12.06.2009 statt. Geprüft wurden die Haushaltsjahre 2006 bis 2008. Schwerpunkte bei dieser Prüfung waren die Bereiche Haushalts- und Finanzwirtschaft, Verwaltungssteuerung, Personalwesen und Schulwesen. Einen ersten Entwurf des Prüfungsberichts erhielt der Landkreis mit E-Mail vom 15.06.2010, er hat dazu mit Schreiben vom 14.09.2010 Stellung genommen. Der endgültige Prüfungsbericht datiert vom 13.12.2010.

Nach § 5 NKPG ist der wesentliche Inhalt des Prüfungsberichts unverzüglich dem Kreistag bekannt zu geben. Nach der Bekanntgabe ist der Prüfungsbericht an sieben Werktagen öffentlich auszulegen.

Im Folgenden wird die Zusammenfassung des Prüfungsberichts im unveränderten und ungekürzten Wortlaut der Prüfungsanstalt wiedergegeben:

III. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

III.1 Gesamtbetrachtung

Der VwH war nach der Erwirtschaftung eines strukturellen Defizits im Haushaltsjahr 2006 in den Haushaltsjahren 2007 und 2008 strukturell ausgeglichen, der bis dahin entstandene Gesamtfehlbetrag konnte auf ca. 16,1 Mio. € reduziert werden.

Die positive Entwicklung des kommunalen Finanzausgleichs sowie der Steuereinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden führte zu einem entsprechend höheren Kreisumlageaufkommen und trug somit zu einer Verbesserung der Haushaltssituation des Landkreises Friesland bei.

Die Einnahmen aus der Kreisumlage steigen im Prüfungszeitraum von 29,8 Mio. € auf 35,3 Mio. € an. Der Hebesatz für die Kreisumlage blieb im Prüfungszeitraum unverändert.

Die im Haushaltsjahr 2006 pro Einwohner festgesetzte Umlage befand sich mit 293,63 € unter dem Landesdurchschnitt (318,76 €). Im Haushaltsjahr 2008 hatte sich die festgesetzte Kreisumlage pro Einwohner zwar auf 349,45 € erhöht, lag jedoch weiterhin unter dem vom LSKN ermittelten Landesdurchschnitt (391,84 €).

Eine Verschlechterung der Finanzlage des Landkreises Friesland könnte bei einem Wegbrechen der allgemeinen Deckungsmittel entstehen. Insofern gilt es, die noch vorhandenen Risiken im Haushalt zu minimieren. Hierzu gehört die kontinuierliche Reduzierung der Schulden. Die Schulden aus Krediten konnten im Berichtszeitraum für den Kernhaushalt von 62,4 Mio. € auf 60,9 Mio. € reduziert werden. In der mittelfristigen Finanzplanung des Haushaltsjahres 2009 ist eine Nettoentschuldung in den Planungsjahren ausgewiesen. Demnach plant der Landkreis einen Schuldenabbau von rd.

1,9 Mio. €. Da jedoch noch eine Kreditermächtigung aus Haushaltseinnahmeresten i. H. v. 570.000 € besteht, wird der Stand der Schulden am Ende des Finanzplanungszeitraums immer noch rd. 59,6 Mio. € betragen.

Eine nachhaltige Senkung des Schuldenstands sollte zur Reduzierung der Zinsaufwendungen auch deshalb erfolgen, weil die Pro-Kopf-Verschuldung im Landkreis Friesland im Jahr 2008 mit 605 €/Einw. um rd. 87 % oberhalb des Landesdurchschnitts (324 €/Einw.) lag und trotz der Entschuldung in den vergangenen Jahren die Leistungen für den Schuldendienst immer noch rd. 13 % der allgemeinen Deckungsmittel banden.

Die im Prüfungszeitraum verbesserte finanzielle Situation beruhte in erster Linie auf gestiegenen Einnahmen und weniger auf reduzierten Ausgaben. Sollte sich die Einnahmesituation zukünftig wieder verschlechtern, würde das den Landkreis in eine ernsthafte finanzielle Notlage bringen.

Der mittelfristigen Ergebnisplanung des Haushaltsjahres 2009 zufolge ist der Haushalt im Ergebnisplanungszeitraum ausgeglichen. Der Ausgleich konnte jedoch nur erreicht werden, da von der Kameralistik auf die Doppik umgestellt wurde. Aufgrund der Systemumstellung wurden bei der Übernahme in die Doppik die in der Kameralistik aufgelaufenen Gesamtfehlbeträge nicht mehr in dieser Form dargestellt. Sie werden in der Bilanz ausgewiesen, belasten jedoch nicht den Ergebnishaushalt. Dieser ist in der Doppik primär für den Haushaltsausgleich maßgebend. Der Ende 2008 verbliebene Gesamtfehlbetrag kann innerhalb dieses Zeitraums nicht abgedeckt werden.

Deshalb sollte der Landkreis Friesland mit der Durchführung seiner Investitionen gewissenhaft umgehen und als Entscheidungskriterium stets die unbedingte Notwendigkeit von Maßnahmen im Auge haben. Nur notwendige Investitionen sollten durchgeführt und die verbleibenden Mittel zum Schuldenabbau genutzt werden, was wiederum langfristig die Durchführung von Investitionen sicherstellt.

Da der Landkreis Friesland im Berichtszeitraum den Haushaltsausgleich in der Haushaltsplanung und im Haushaltsvollzug nicht herstellen konnte, war er in den Haushaltsjahren 2006 bis 2008 dazu verpflichtet, jeweils ein HSK aufzustellen.

Künftige HSK sollte der Landkreis Friesland so ausrichten, dass ein Wendepunkt bei der Fehlbetragsentwicklung herbeigeführt werden kann. Die NKPA empfiehlt, dass die für die Aufstellung der HSK federführende Kämmerei zukünftig stärker als bisher von der Gesamtverwaltung und hier insbesondere von allen Führungskräften unterstützt wird.

Der Landkreis sollte zum Zweck einer sparsamen Haushaltswirtschaft seine freiwilligen Leistungen weiterhin kritisch betrachten.

Nach Auffassung der NKPA ist ein durchgängig abgeleitetes Zielsystem die Basis für den Aufbau und die Vernetzung der einzelnen Instrumente zu einem funktionierenden Steuerungssystem. Sowohl die Erarbeitung von mittelfristigen Entwicklungszielen (MEZ) unter einer aktiven Einbeziehung des Kreistags als auch darauf fußend ein bis auf die Ebene der Sachbearbeitung durchgängig abgeleitetes Kontraktmanagement stellen sinnvolle Instrumente zur klaren Abgrenzung von Aufgaben dar. Obwohl der Landkreis die Erarbeitung von MEZ seit Jahren erfolgreich etabliert hatte, gibt es in diesem Bereich noch weiteres Verbesserungspotential. Hilfreich könnte auch eine noch aktivere Einbindung des Kreistags in die strategische Zielentwicklung sein. Angesichts der finanziell angespannten

Lage ist es unerlässlich, die Bedeutung der MEZ zu priorisieren, worauf der Landkreis bislang aber bewusst verzichtet hatte. Durch das Setzen von Schwerpunkten lassen sich Entwicklungsstrategien leichter ausrichten. Eine deutliche Vernetzung der MEZ mit den HSK ist für eine erfolgreiche Konsolidierung wichtig.

Weiteres Entwicklungspotential bietet ein noch deutlicher installierter Abgleich der Ziele mit dem bereits Erreichten, um gegebenenfalls kurzfristig gegensteuern zu können. Der Landkreis Friesland setzte im Prüfungszeitraum den Schwerpunkt seines Controllings auf den Finanzbereich. Aus der Sicht der NKPA ist hier aber auch ein strategisches Controlling sinnvoll. Um den Grad der Effektivität zu steigern, ist es an zentraler Stelle sinnvoll. Das operative Controlling sollte hingegen wie bereits praktiziert aufgrund des immer mehr geforderten Spezialwissens auf den nachgeordneten Ebenen verbleiben.

Gemessen an dem Anteil der finanziell gebundenen Mittel hatte das Personalmanagement beim Landkreis Friesland insgesamt nicht den Stellenwert, der ihm eigentlich zukommen müsste. Dies wird insbesondere dadurch deutlich, dass das Personalwesen in den MEZ des Landkreises nur eine sehr untergeordnete Rolle spielte. Der Landkreis würde die besondere Bedeutung des Personalwesens herausstellen, wenn er es in den MEZ als einen Schwerpunkt definieren und mit konkreten Unterzielen und Handlungsschwerpunkten versehen würde.

Der Landkreis Friesland sollte daher prüfen, ob personalkostenneutral auch für das Personalwesen wieder eine mit den entsprechenden Kompetenzen ausgestattete Stelle für zentrale Steuerungsaufgaben eingerichtet werden könnte. Für sinnvoll erachtet die NKPA dabei auch, das bisher bewährte Konsensverfahren zwischen den Beteiligten vorzuschalten. Im Zusammenhang mit einer fortwährenden personalimmanenten Aufgabenkritik wäre dadurch gewährleistet, dass die Balance zwischen einer bedarfsgerechten (Wieder)-besetzung von Stellen und der weiteren Konsolidierung des Haushalts gehalten wird. Die Letztentscheidung bei kontroversen Stellenbesetzungsverfahren sollte zentral vorbereitet werden. In von der Verwaltungsführung vorbehaltenen Einzelfällen (z. B. Wertigkeit der Stelle oder auch strategische Bedeutung für die Oberziele) könnte dann auf dieser Hierarchieebene entschieden werden.

Durch die Aufwertung der Personalentwicklung böte sich dem Landkreis die Möglichkeit, die Leistungspotentiale der Beschäftigten besser zu erschließen und im Interesse aller Beteiligten auszubauen. Damit wäre der Landkreis in der Lage, zeitgleich den personalplanerischen Aspekt abzudecken, den Bedürfnissen der Beschäftigten Rechnung zu tragen und die sich aus dem Zielsystem ergebenden Anforderungen zu erfüllen.

Auch der gegenseitige verwaltungsinterne Informationsfluss könnte nach den im Lauf der überörtlichen Prüfung gewonnenen Erkenntnissen noch verbessert werden. Hilfreich im allgemeinen Dienstbetrieb könnte hier nach Auffassung der NKPA der Aufbau eines interaktiven Intranets auf einem separaten Server der Verwaltung sein. Für die jeweiligen Verantwortlichen bestünde so zwar einerseits die Aufgabe, alle für die Beschäftigten relevanten Informationen zeitnah ins interne Netz zu stellen, andererseits sind aber diese gleichzeitig aufgefordert, sich dieser Erkenntnisse zu bedienen und sie anzuwenden. Ein gegenseitiger Austausch wäre auf diese Weise erleichtert.

Der Landkreis Friesland hatte vor der Einrichtung einer IGS eine detaillierte standortspezifische Betrachtung vorgenommen. Die zentrale Datenerhebung und die

statistische Aufbereitung boten eine fundierte Grundlage zur SEP, die in Kürze, insbesondere wegen der Entwicklung der Schülerzahlen im Grund- und Hauptschulbereich, vorgenommen werden sollte. Dabei sollten auch Raumbedarfe zur Errechnung von Auslastungsgraden in Bezug auf die Schülerzahlentwicklung berücksichtigt werden. Insgesamt war der Landkreis hinsichtlich seiner Schul- und auch damit verbundenen Raumbedarfsplanung zukunftsweisend ausgerichtet.

Die Gastschulgelder sollten insgesamt neu geordnet und bestehende Vereinbarungen überdacht werden. Dies betrifft insbesondere den gegenseitigen Verzicht mit dem Landkreis Wittmund.

III.2 Feststellungen von besonderer Bedeutung

Das Thema Aufgabenkritik ist im Landkreis Friesland nach Einschätzung der NKPA noch ausbaufähig. Dieses Instrument sollte noch stärker als bisher für ein kritisches Hinterfragen der Tätigkeiten der Kreisverwaltung genutzt werden. Die im Prüfungszeitraum noch fehlende KLR erschwerte eine genaue Ermittlung, was die derzeitige Kundenorientierung kostete. Ergebnisse aus interkommunalen Vergleichen, wie z. B. dem Baugenehmigungswesen, bescheinigten dem Landkreis Friesland eine sehr hohe Beratungsqualität, die zugleich aber auch mit einem hohen Personal- und damit auch Kostenaufwand verbunden war. Zweckdienlich könnte es hier sein, zu ermitteln, ob das Verhältnis von Aufwand zu Nutzen noch angemessen ist. Gerade im Hinblick auf die angespannte Haushaltslage sollte überlegt werden, ob dieses vergleichsweise hohe Niveau noch gehalten werden kann, oder ob es nicht dem Nutzer/Bürger auch zuzumuten ist, auf einem etwas niedrigeren Level bedient zu werden.

Für den Landkreis Friesland sind die Instrumente Aufgabenkritik und Organisationsuntersuchungen für eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung von großer Bedeutung.

Die NKPA empfiehlt daher, den Ansatz einer umfassenden regelmäßigen Aufgabenkritik, analog zu den Bestrebungen der Aufgabenkritik im Personalwesen, intensiv und zielgerichtet auszuweiten. Der Landkreis steht dabei vor der Herausforderung, die Aufrechterhaltung der jeweiligen Standards bei den Pflichtaufgaben zu hinterfragen. Auch bei den freiwilligen Aufgaben wird er sich neben der Frage der Durchführung auch über eine mögliche Refinanzierung Gedanken machen müssen.

Der Vernetzung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente im Hinblick auf die Einführung des NKR wird dabei eine besondere Bedeutung zukommen. Hier sollte der Landkreis Friesland sein besonderes Augenmerk darauf richten, sämtliche Ebenen des Steuerungskreislaufs gleichermaßen zu berücksichtigen und untereinander sinnvoll zu verknüpfen.

Es wurde zudem festgestellt, dass insbesondere die Feststellungen aus der letzten überörtlichen Prüfung zu den Bereichen Korruptionsprävention und öffentliches Auftragswesen nicht umgesetzt wurden.

Es wird daher dringend empfohlen, im Bereich Korruptionsprävention eine zentrale DA zur Korruptionsprävention zu erstellen. Sie sollte den Beschäftigten Hinweise auf die Anzeichen von Korruption geben und zugleich eigene Handlungsalternativen aufzeigen. Auch die

Vergabeordnung sollte in Bezug auf die Vergaberechtsreform 2006 schnellstmöglich auf das aktuelle Recht umgesetzt werden. Zusätzlich kann eine aktive Vergabedatenbank das gesamte Vergabeverfahren wesentlich transparenter und sicherer machen. Letztendlich sollte eine zentrale Vergabestelle eingerichtet werden, um fachliches Wissen zu bündeln und die Möglichkeit von fehlerhaften Vergaben und Korruption stark einzuschränken.

III.3 Zusammenfassung

Die gemäß § 2 NKPG durchgeführte überörtliche Prüfung der Haushaltsjahre 2006 bis 2008 des Landkreises Friesland hat folgendes Ergebnis:

1. Die finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse des Landkreises Friesland waren und sind angespannt. Nach dem Haushaltsplan 2009 und der Finanzplanung 2010 bis 2012 zeichnet sich eine Verbesserung der Finanzlage ab.
2. Das Haushalts- und Kassenwesen wurde mit den in diesem Bericht dargestellten Einschränkungen ordnungsgemäß und wirtschaftlich geführt.“

Der Prüfungsbericht steht allen Kreistagsabgeordneten zur Einsicht zur Verfügung.