

Der Präsident des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs

- Überörtliche Kommunalprüfung -

Prüfungsmitteilung

Gemeinde Wangerland

„Steuerung mittels kommunaler Strategien in kleineren Kommunen“

Übersandt an:

- Gemeinde Wangerland
- Landkreis Friesland
als Kommunalaufsichtsbehörde

Hildesheim, 15.06.2016

Az.: 6.3-10712-455020-3/15



Niedersachsen

Inhaltsverzeichnis

1	Kurzfassung der Prüfungsergebnisse.....	3
2	Anlass, Prüfungsgegenstand und Durchführung der Prüfung.....	5
3	Allgemeine Feststellungen.....	7
3.1	Entwicklung kommunaler Strategien	7
3.2	Umsetzung kommunaler Strategien	11
3.2.1	Einbindung strategischer Grundlagen in den kommunalen Haushalt.....	11
3.2.2	Einsatz wesentlicher Produkte (nach § 4 Abs. 7 GemHKVO).....	13
3.2.3	Einsatz von Steuerungsinstrumenten (nach § 4 Abs. 7 GemHKVO)	14
4	Individuelle Feststellungen	15
4.1	Entwicklung kommunaler Strategien in der Gemeinde	15
4.2	Umsetzung kommunaler Strategien in der Gemeinde	16
4.2.1	Einbindung strategischer Grundlagen in den kommunalen Haushalt.....	16
4.2.2	Einsatz wesentlicher Produkte (§ 4 Abs. 7 GemHKVO)	16
4.2.3	Einsatz von Steuerungsinstrumenten (nach § 4 Abs. 7 GemHKVO)	16

Abkürzungsverzeichnis

GemHKVO	Gemeindehaushalts- und Kassenverordnung
ILEK	Integriertes Ländliches Entwicklungskonzept
ISEK	Integriertes Städtisches Entwicklungskonzept
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
NKR	Neuen Kommunalen Rechnungswesen
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
REK	Regionales Entwicklungskonzept
S.M.A.R.T	„spezifisch“, „messbar“, „angemessen“, „realistisch“ und „terminiert“

1

Kurzfassung der Prüfungsergebnisse

Seit 2012 müssen die niedersächsischen Kommunen ihre kommunalen Haushalte nicht nur doppisch führen. Sie sollen sie im Sinne des NKR auch mit vertretbarem Aufwand strategisch steuern. Dafür sind ihre Haushalte in Bezug auf Planung, Aufstellung und Ausführung auf die kommunalen Strategien auszurichten und mit ihnen zu verknüpfen.

Mit dieser Prüfung stellte ich für die Gemeinde Wangerland fest,

- ob sie bereits Strategien entwickelte,
 - ob sie diese mit ihrem Haushalt verknüpfte und
 - ob sie diese mittels vorgesehener Instrumente der GemHKVO umsetzte.
-
- Die Gemeinde Wangerland stellte sich - wie die meisten der von mir geprüften Kommunen - strategisch zukunftsorientiert auf. Sie wusste, wohin sie sich entwickeln will und welche Voraussetzungen sie dafür schaffen musste.
 - Über eine in sich abgestimmte Gesamtstrategie verfügte die Gemeinde Wangerland nicht. Die vorhandenen, strategischen Ansätze sollte sie in einer Gesamtstrategie bündeln und untereinander abstimmen. Sie sollte sich konkrete strategische Ziele setzen.
 - Die für den Einsatz von Ressourcen notwendige, transparente Verknüpfung zwischen Strategie und Haushalt stellte ich im Haushaltsplan der Gemeinde Wangerland nicht fest. Ich empfehle daher, strategische Ziele in den gemeindlichen Haushaltsplan einzubringen (der Vorbericht bietet sich an) und sie mit den Produkten zu verknüpfen, die einen Beitrag zur Verfolgung dieser strategischen Ziele leisten können.
 - Die Gemeinde Wangerland formulierte die Produktziele für ihre wesentlichen Produkte lediglich abstrakt-generell und nicht als umsetzbaren Auftrag an das Produkt. Rein informativ gewählte Produktkennzahlen wiesen keinen Zielbezug auf und eigneten sich nicht dazu, Zielerreichungsgrade zu bestimmen. Nachbesserungen bei diesen Instrumenten sollten es der Gemeinde ermöglichen, ein strategiebezogenes Controlling einzurichten.

- Die Gemeinde Wangerland schloss mit dem Land Niedersachsen im Jahr 2011 einen Zukunftsvertrag, der einer strategischen Ausrichtung der Kommune Grenzen setzte und die Haushaltswirtschaft der Gemeinde elementar bestimmte.

2 **Anlass, Prüfungsgegenstand und Durchführung der Prüfung**

Die niedersächsischen Kommunen stellten ihre kameralen Haushalte spätestens zum Haushaltsjahr 2012 auf das Neue Kommunale Rechnungswesen (NKR) um. Die Einführung des NKR umfasst zwei wesentliche Elemente. Es verpflichtet zum Wechsel des Rechnungsstils von der Kameralistik auf die „Doppik“. Darüber hinaus hält es die Kommunen dazu an, ihre Haushaltswirtschaft strategisch ausgerichtet zu steuern. In meiner Prüfung widmete ich mich dem zweiten Element. Konkret prüfte ich, ob und in wieweit die Kommunen ihr Handeln strategisch ausrichteten. Ich stellte fest, ob bzw. wie sie ihre Strategien in ihre Haushaltswirtschaft übertrugen und verfolgten.

Eine inhaltliche Prüfung und Würdigung kommunaler Strategien nahm ich unter Berücksichtigung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie ausdrücklich nicht vor.

Zur besseren Vergleichbarkeit wählte ich Einheitsgemeinden mit einer Größe von 10.000 – 20.000 Einwohnern sowie einzelne Referenzkommunen mit geringfügig höheren oder geringeren Einwohnerzahlen aus. Ich prüfte folgende Kommunen:

Gemeinde Wangerland
Stadt Bockenheim
Gemeinde Zetel
Flecken Bovenden
Gemeinde Friedland
Gemeinde Cremlingen
Gemeinde Nordstemmen
Gemeinde Südbrookmerland
Gemeinde Friedeburg
Stadt Königslutter am Elm
Gemeinde Wietmarschen
Gemeinde Geeste
Gemeinde Vechelde

Gemeinde Ostrhauderfehn
Gemeinde Drochtersen
Gemeinde Westoverledingen
Gemeinde Scheeßel
Gemeinde Rosdorf
Gemeinde Elze
Stadt Bleckede
Stadt Bad Bentheim
Flecken Salzhemmendorf
Gemeinde Emsbüren
Gemeinde Wendeburg
Gemeinde Hasbergen
Gemeinde Kirchlinteln

Die örtlichen Erhebungen fanden im Zeitraum von Mai 2015 bis Januar 2016 statt. Bei der Gemeinde Wangerland prüfte ich in der Zeit vom 19. bis zum 21.05.2015.

Die Gemeinde Wangerland nahm mit Schreiben vom 20.04.2016 Stellung zum Entwurf dieser Prüfungsmitteilung. Dabei wies sie insbesondere auf ihre Sonder-situation durch den Abschluss eines Zukunftsvertrages in 2011 hin, wodurch ihrer strategischen Ausrichtung enge Grenzen gesetzt seien. Die Tatsache besonderer Haushaltsrestriktionen verpflichtet die Gemeinde gerade dazu, strategische Überlegungen zu treffen, weshalb ich an meinen Feststellungen festhalte.

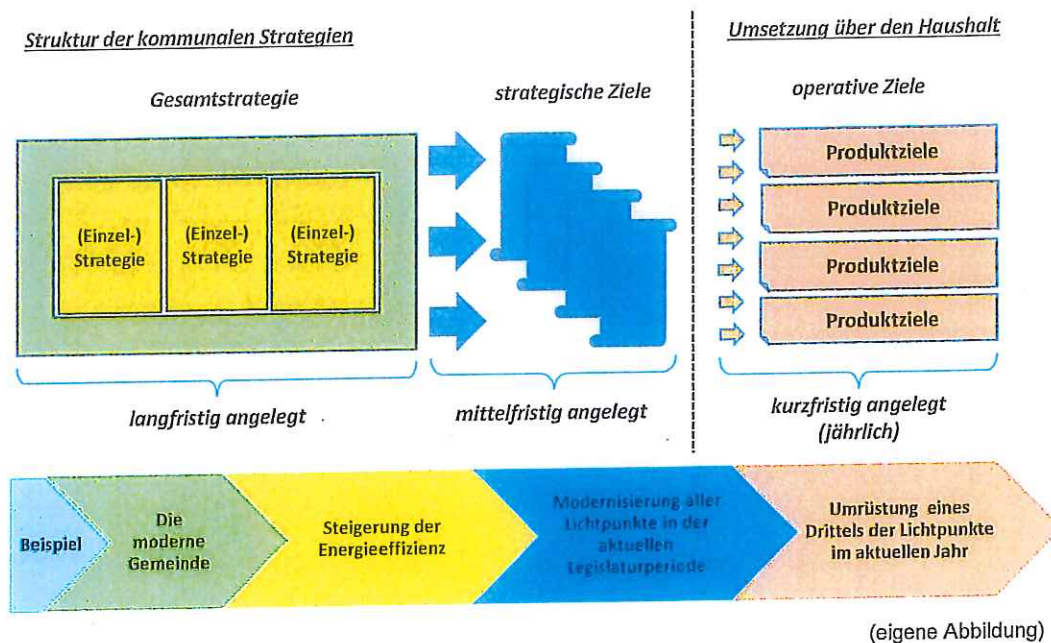
Ich fasse meine Prüfungsergebnisse zunächst in allgemeinen Feststellungen zusammen (vgl. Ziffer 3). Sie geben Auskunft über den Gesamteindruck, den ich aus der Prüfungsserie gewann. Mein darüber hinausgehendes individuelles Prüfungsergebnis für die Gemeinde Wangerland stelle ich anschließend in den individuellen Feststellungen dar (vgl. Ziffer 4).

Meine Prüfungsergebnisse des vergangenen Jahres werde ich insgesamt in meinem Kommunalbericht 2016 darstellen. Diesen werde ich voraussichtlich im September auf meiner Internetseite www.lrh.niedersachsen.de veröffentlichen.

3 Allgemeine Feststellungen

Für meine Prüfung ging ich von folgendem Strategiemodell aus:

Strategiemodell für kleinere Kommunen (Soll)



Das Modell gliederte ich in zwei Bereiche (*Struktur der kommunalen Strategien* und deren *Umsetzung durch den kommunalen Haushalt*). Diese stelle ich nachfolgend einzeln dar.

3.1 Entwicklung kommunaler Strategien

Die strategische Steuerung der Kommune im Sinne des NKR beginnt mit der Aufstellung von Strategien. Strategien haben nach meiner Auffassung folgende Merkmale¹:

- Wirkungsorientierung
→ Die Strategie enthält das gewünschte Ergebnis.
- Handlungsorientierung
→ Die Strategie ist geeignet, konkrete Maßnahmen daraus zu entwickeln.
- Umfeld Orientierung
→ Die Strategie benennt die Akteure für die Umsetzung der Maßnahmen.

¹ Berichte 5/2013 und 6/2015 der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), Köln

- Zukunftsorientierung

→ Die Strategie berücksichtigt systematisch zukünftige Entwicklungen

Die Vielfalt kommunaler Herausforderungen verlangt nach mehreren nebeneinander aufzustellenden Einzelstrategien. Die „örtliche Gemeinschaft“ (Bürgerschaft, Gewerbe, Vereine/Verbände, Verwaltung und Vertretung) sollte diese Einzelstrategien gemeinschaftlich entwickeln. Diese sind untereinander abzustimmen, in eine Rangfolge zu bringen und in einer Gesamtstrategie zusammen zu fassen, um Zielkonflikte auszuschließen. Die Kommunen entwickeln hieraus strategische Ziele, das heißt konkrete, terminierte Zielsetzungen mit vorbestimmten (Wunsch-) Ergebnissen. Die Vertretung sollte die Gesamtstrategie mit den strategischen Zielen durch Beschluss verbindlich machen.

Meine Erhebungen ergaben, dass nur zwei der 26 geprüften Kommunen (die Gemeinden Cremlingen und Flecken Bovenden) Strategien mit den oben genannten Merkmalen entwickelten und diese zu einer Gesamtstrategie zusammenfassten. Ihre nachfolgend beschriebenen Verfahrensweisen dienen als Good-Practice-Beispiele.

In Workshops legten Vertreter der örtlichen Gemeinschaften verschiedene gesellschafts- und strukturorientierte Themenfelder fest. Als Beispiele zu nennen sind Gesellschaftliches Miteinander, Demographie, Infrastruktur, Mobilität, Ehrenamt, Identität der Ortsteile, Familienfreundlichkeit, Wohn- und Siedlungsentwicklung, Bildung, Freizeit, Tourismus, Umwelt, Naturschutz. Beide Kommunen versahen ihre Themenfelder mit (mittelfristigen) Entwicklungszielen. Daran ausgerichtet beschlossen sie konkrete, kurz und/oder mittelfristig umzusetzende Maßnahmen (Projekte). An der Entwicklung beteiligt waren Einwohner, Gewerbetreibende und Vereine sowie Vertreter der Gremien und der Verwaltung. So entwickelten die Kommunen ihre Strategien systematisch und fassten sie zu einer Gesamtstrategie zusammen. Das Ergebnis beschlossen die Vertretungen als kommunale Gesamtstrategie. Sie bezeichneten diese als ihr „Leitbild“ bzw. „Zielkonzept“.

Beide Kommunen wendeten für diese Verfahren neben dem eigenen Personaleinsatz Honorare für externe Beratungen von bis zu 30.000 EUR auf.

Dem vorstehend beschriebenen Verfahren ähnelten die Systeme, nach denen geprüfte Kommunen ihre interkommunalen Entwicklungskonzepte aufstellten (z.B. REK, ILEK). Dass sie hiermit bereits über abgestimmte, anwendbare Strategien verfügten, war ihnen nicht immer bewusst.

Die weiteren 24 geprüften Kommunen ohne Gesamtstrategien verfügten über strategische Ansätze mit Entwicklungspotenzial, die aber nicht alle oben genannten Strategiekriterien erfüllten. Diese strategischen Ansätze ließen sich unterteilen in die Bereiche

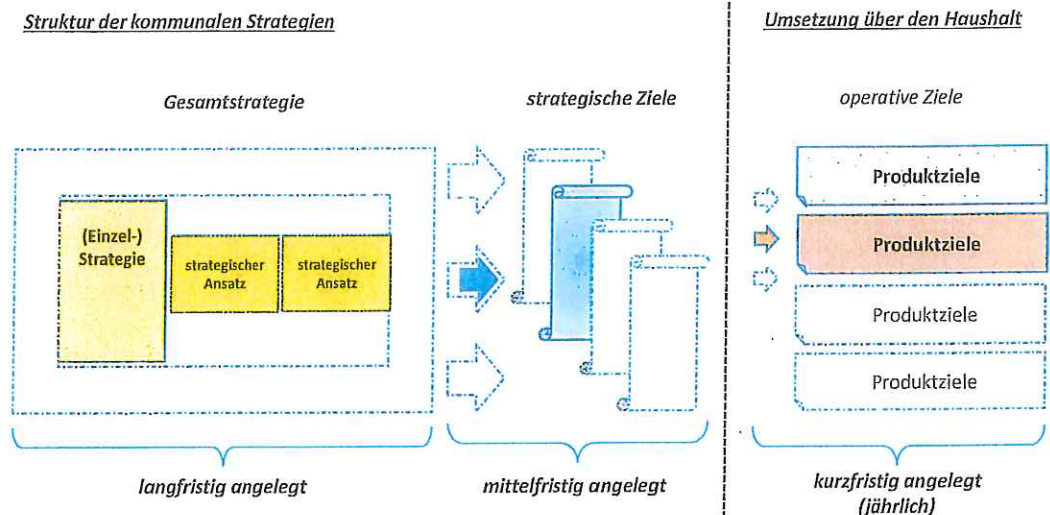
- Grundausrichtung der Kommune
(z. B. Gemeinde-Slogan, traditionelle Ausrichtung, regionale Identität)
- Gemeindeentwicklung
(z. B. örtliche Entwicklungskonzepte, Bedarfs- und Strukturplanungen, externe Entwicklungsgutachten, Ergebnisse von Bürgerbefragungen und Strategie-Workshops, Grundsatz- und Richtlinienentscheidungen der Vertretung)
- Interkommunale Zusammenarbeit
(z. B. in den Bereichen Fremdenverkehr/Touristik, Gewerbe oder Verkehrsentwicklung)
- Gemeindeverwaltung
(z. B. Konzepte zur Organisationsstruktur, zu Geschäftsprozessen und zur Personalentwicklung).

Die meisten der geprüften Kommunen waren sich der Vielfalt ihrer strategischen Ansätze nicht bewusst. Erst aufgrund meiner Prüfung stellten sie diese erstmalig zusammen und kamen zu einem für sie in der Summe und Vielfalt überraschend positiven Ergebnis. Selbst den Gemeinden mit guten Ansätzen war nicht in vollem Umfang bewusst, welches Potential in ihren Strategiepapieren steckte.

Keine der geprüften Kommunen entwickelte aus ihren Strategien bzw. strategischen Ansätzen tatsächliche, strategische Ziele. Soweit einzelne Kommunen strategische Ziele auswiesen, entsprachen sie nicht der o. a. Definition. Sie waren für eine (strategische) Steuerung nur bedingt geeignet. Die mittelfristigen Entwicklungsziele der Gemeinden Cremlingen und Flecken Bovenden kamen der o. a. Definition zu strategischen Zielen am nächsten.

Nach meinen Feststellungen ergab sich folgendes Bild² in meinem

Strategiemodell für kleinere Kommunen (Ist)



(eigene Abbildung)

Ich kam zu dem Ergebnis, dass alle geprüften Kommunen ihr Handeln zwar strategisch ausrichteten. Sie verfügten aber über kein System, mit dem sie ihre verschiedenen strategischen Ansätze aufeinander abstimmten. Die so vielfach fehlende, in sich abgestimmte Gesamtstrategie barg die Gefahr unerkannter Zielkonflikte.

Waren bei strategischen Ansätzen einzelne Strategiekriterien nicht erfüllt, barg dies die Gefahr von Interpretationsfehlern. Dies erschwerte wiederum die erfolgreiche Umsetzung. So ließe z. B. eine Formulierung „Verbessern der Straßenbeleuchtung“ im o. a. Beispiel (Abb. 1) mehrere Interpretationen zu. Neben der genannten Steigerung der Energieeffizienz könnten z. B. das Aufstellen zusätzlicher Leuchten, die Verlängerung der Beleuchtungsdauer oder das optische Aufwerten der Leuchtpunkte ein mögliches Ergebnis sein (fehlende Wirkungsorientierung).

Wegen fehlender strategischer Ziele fehlte den Kommunen das Bindeglied zwischen ihren kommunalen Strategien und den produktbezogenen operativen Zielen ihrer Haushaltswirtschaft.

Ich rege an, dass die Kommunen ihr strategisches Potenzial wie folgt nutzen:

² GRAU symbolisiert fehlende Teile der Struktur.

In einer einfachen Variante empfehle ich, bestehende strategische Ansätze zu sammeln, den o. a. Merkmalen entsprechend zu Strategien weiterzuentwickeln, auf Widersprüche hin zu prüfen, in eine Rangfolge zu bringen und in einer Gesamtstrategie zusammenzustellen. Ein Beschluss der Vertretung zur ausformulierten Gesamtstrategie trägt wesentlich dazu bei, das Handeln ihrer Kommune transparenter und stringenter zu machen.

Die Kommunen, die sich an interkommunalen Entwicklungskonzepten beteiligten, sollten sich an den strategischen Inhalten dieser Konzepte orientieren.

Darüber hinaus halte ich das Vorgehen der Gemeinden Cremlingen und Flecken Bovenden trotz des Mehraufwands für grundsätzlich empfehlenswert. Es bezog die örtliche Gemeinschaft und deren Interessen mit ein und sicherte so die notwendige Akzeptanz in der Öffentlichkeit.

3.2 Umsetzung kommunaler Strategien

3.2.1 Einbindung strategischer Grundlagen in den kommunalen Haushalt

Die Steuerung der Kommune setzt sich fort mit der Umsetzung der Strategien. Dies erfolgt über strategische Ziele. Zentrales Werkzeug hierfür ist der Haushaltsplan. Er legitimiert den Einsatz von Ressourcen für Leistungen und Maßnahmen, die der Verfolgung strategischer Ziele dienen. Dem folgend sollten die Kommunen ihre strategischen Ziele konkret im Haushaltsplan abbilden.

Hierfür eignet sich der Vorbericht zum Haushaltsplan (§ 1 Abs. 2 Nr. 3 und § 6 GemHKVO). Er ist als Pflichtanlage zu beschließen und zu veröffentlichen.

Die Abbildung im Vorbericht erfüllt verschiedene Funktionen: Sie schafft Transparenz für den Bürger, sorgt für eine Selbstbindung der Vertretung und enthält einen konkreten Auftrag zur Umsetzung von strategischen Zielen durch die Verwaltung. Der Vorbericht ist mit jedem Haushaltsplan neu zu fassen. Hierbei sollten die Kommunen ihre strategischen Ziele evaluieren und erforderlichenfalls anpassen (Strategiecontrolling).

Ich stellte fest, dass 4 der 26 geprüften Kommunen einzelne strategische Ansätze über den Vorbericht erkennbar mit dem Haushaltsplan verknüpften. Sie verwiesen bei der Beschreibung einzelner (investiver) Maßnahmen auf entsprechende strategische Ansätze. Keine Kommune stellte den Bezug von Produkten zu ihren kommunalen Strategien in den Produktbeschreibungen her. Beim überwiegenden Teil der geprüften Kommunen war die Verknüpfung der strategischen Ansätze mit der Haushaltswirtschaft nicht erkennbar.

Ohne Verknüpfung ihrer kommunalen Strategien mit ihrem Haushalt fehlte bei den geprüften Kommunen neben der wünschenswerten Transparenz für die Bürger eine Bindungswirkung für die Politik sowie eine Handlungsvorgabe für die Verwaltung.

Die fehlende politische Bindungswirkung barg die Gefahr, dass die Vertretungen unterjährig Einzelentscheidungen trafen, die sich nicht an den kommunalen Strategien ausrichteten.

Die fehlenden Handlungsvorgaben bargen die Gefahr, dass die Verwaltungen die strategischen Ziele der Kommunen nicht konsequent verfolgten. Die für die Ausführung des Haushalts Verantwortlichen (Produktverantwortliche) konnten nicht unmittelbar erkennen, ob und in welchem Umfang sie mit ihren Produkten zum Erreichen von strategischen Zielen der Kommune beitrugen. Gegebenenfalls daraus resultierende Handlungsaufträge waren für die Verwaltung als ausführende Instanz nicht transparent; Fehlinterpretationen waren möglich.

Ich empfehle den geprüften Kommunen, ihre Strategien bzw. strategischen Ansätze über die Formulierung strategischer Ziele in den Vorbericht ihres Haushalts einzuarbeiten.

Durch Verknüpfung von Strategie und Haushalt sollten die Kommunen für ihre Verwaltungen konkrete Handlungsvorgaben zur strategisch ausgerichteten Haushaltsausführung setzen.

Die Kommunen sollten über eine jährliche Evaluierung der strategischen Ziele ein Strategiecontrolling entwickeln.

3.2.2 Einsatz wesentlicher Produkte (nach § 4 Abs. 7 GemHKVO)

Eine konkrete Verbindung der strategischen Ziele mit den Produkten des Haushaltsplans erfolgt über wesentliche Produkte (§ 4 Abs. 7 GemHKVO). Der Begriff „wesentliches Produkt“ ist gesetzlich nicht definiert. Wesentlich sind nach meiner Auffassung individuell steuerungsrelevante Produkte.³ Steuerungsrelevanz besteht für ein Produkt, wenn es einen Beitrag zum Erreichen strategischer Ziele leistet. Die Anzahl dieser Produkte ist überschaubar; sie sind in den jeweiligen Teilhaushalten als wesentliche Produkte zu beschreiben. Hierbei sollte die Strategie-Produkt-Beziehung in der Produktbeschreibung dargestellt werden (*„Dieses Produkt leistet einen Beitrag zu dem/den strategischen Ziel(en) ...“*).

Gemäß § 4 Abs. 7 GemHKVO sind für wesentliche Produkte die zu erreichenden Ziele zu beschreiben und Kennzahlen zur Zielerreichung zu bestimmen. Hierbei sollten die Kommunen (operative) Produktziele aus ihren strategischen Zielen ableiten. Weitere Produktziele ohne Strategiebezug sind möglich. Produktziele sind den sogenannten „S.M.A.R.T.“⁴-Kriterien entsprechend zu formulieren. Dies erleichtert die Bildung geeigneter Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung.

Eine Auswahl wesentlicher Produkte trafen 6 der 26 geprüften Kommunen. Nur eine dieser Kommunen wählte wesentliche Produkte nach § 4 Abs. 7 GemHKVO mit Bezug zu kommunalen Strategien aus. Eine Kommune erklärte durch Beschluss alle Produkte zu wesentlichen Produkten. Die weiteren Kommunen bestimmten wesentliche Produkte nicht. Dies hatte zur Folge, dass sich die Vertretungen inhaltlich mit allen Produkten zu beschäftigen hatten.

Die fehlende Auswahl einer überschaubaren Anzahl wesentlicher Produkte barg die Gefahr, dass sich die Vertretungen unnötig mit Produkten ohne strategische Steuerungsrelevanz beschäftigten. Hier setzten sie gegebenenfalls übermäßig Beratungsressourcen ein. Damit verbunden war die Gefahr, dass in den Verwaltungen vermeidbarer, administrativer Aufwand entstand.

³ vgl. sinngemäß Lasar, Grommas, Goldbach, Zähle, Diekhaus: „Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen in Niedersachsen“, 3. Auflage, S. 330, Saxonia Verlag, Dresden

⁴ „spezifisch“, „messbar“, „angemessen“, „realistisch“, „terminiert“

Zur Konzentration Ihrer Ressourcen sollten die Kommunen ausschließlich über wesentliche Produkte strategisch steuern. Dies führt auch zu einer Entlastung von Vertretung und Verwaltung.

3.2.3 Einsatz von Steuerungsinstrumenten (nach § 4 Abs. 7 GemHKVO)

Der Verordnungsgeber verlangt für wesentliche Produkte u. a. die Beschreibung der zu erreichenden Ziele und die Bestimmung von Kennzahlen zur Zielerreichung.

Keine der Kommunen, bei denen ich „wesentliche Produkte“ vorfand, formulierte Produktziele, die für eine strategische Steuerung geeignet waren. Die vorgefundenen Formulierungen enthielten keinen Strategiebezug. Darüber hinaus entsprachen sie nicht den „S.M.A.R.T.“- Kriterien. Die Zielformulierungen stellten z.B. die Wiederholung gesetzlicher Aufgaben oder die Beschreibung von Verwaltungstätigkeiten dar. Soweit überhaupt, bestimmte keine Kommune geeignete Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung. Hier fand ich z. B. statische oder sonstige, rein informatorische Kennzahlen ohne Zielbezug vor.

Ohne geeignete Produktziele und entsprechend darauf ausgerichtete Produktkennzahlen war in keiner der geprüften Kommunen eine strategische Steuerung der Haushaltswirtschaft möglich.

Um die Steuerungsfunktion der wesentlichen Produkte nutzen zu können, ist es notwendig, sie mit geeigneten Produktzielen und Kennzahlen auszustatten. Diese sind auch Basis für ein strategisch ausgerichtetes Berichtswesen zu den wesentlichen Produkten.

4 Individuelle Feststellungen

4.1 Entwicklung kommunaler Strategien in der Gemeinde Wangerland

Die Gemeinde Wangerland verfügte über kein gemeindliches Leitbild bzw. über keine grundsätzliche, strategische Ausrichtung in anderer Form. Sie verfolgte eine nicht formulierte Leitstrategie zur konzeptionellen Neuausrichtung der Kommune. Diese erkannte ich in den mir nachgewiesenen strategischen Handlungsansätzen. Die Gemeinde befand sich nach eigener Aussage zum Prüfungszeitpunkt in einer „Inventur ihrer Strategien“. Der mit dem Land Niedersachsen im September 2011 abgeschlossene Zukunftsvertrag bestimmte die strategische Ausrichtung der Gemeinde wesentlich und setzte enge Grenzen für eine strategische Ausrichtung.

Angeregt durch meine Prüfung, erstellte die Gemeinde eine Übersicht mit 25 strategischen Ansätzen aus allen kommunalen Aufgabenfeldern. Sie strukturierte diese mit den Überschriften

- Haushaltskonsolidierung
- Regenerative Energien und Klimaschutz
- Regionale Raumordnung
- Intergenerative Gerechtigkeit
- Förderung von Gemeinwesen und ehrenamtlichem Engagement

So identifizierte die Gemeinde fünf strategische Handlungsfelder in einem Grundsatzpapier zu ihrer konzeptionellen und strategischen Ausrichtung. Sie beabsichtigte zu evaluieren, in wieweit die strategischen Ansätze noch gültig und insgesamt widerspruchsfrei sind. Hiernach sollte das erstellte Grundsatzpapier - nach Beschluss durch die Vertretung - zukünftig die strategische Handlungsbasis der Gemeinde bilden.

Die Gemeinde stellte sich - wie die meisten der von mir geprüften Kommunen - strategisch zukunftsorientiert auf. Sie wusste, wohin sie sich entwickeln will und welche Voraussetzungen sie dafür schaffen musste. Über eine in sich abgestimmte Gesamtstrategie verfügte die Gemeinde nicht. Sie dokumentierte nicht, in wieweit sie den Umsetzungsstand ihrer kommunalen Ziele und strategischen Ansätze evaluierte. Weiter stellte ich keine dokumentierte Abstimmung und Bündelung der vorhandenen strategischen Ansätze fest.

Insgesamt empfehle ich der Gemeinde Wangerland, ihre vorhandenen strategischen Ansätze - wie beabsichtigt - meinen o.a. Anregungen entsprechend (vgl. Ziffer 3.1) in einem transparenten Verfahren untereinander abzustimmen und in einer Gesamtstrategie zu bündeln. Weitergehend sollte sie konkrete strategische Ziele ableiten und diese durch Abbildung im Haushalt erkennbar mit ihrer Haushaltswirtschaft verknüpfen.

4.2 Umsetzung kommunaler Strategien in der Gemeinde Wangerland

4.2.1 Einbindung strategischer Grundlagen in den kommunalen Haushalt

Die Gemeinde Wangerland stellte an keiner Stelle ihres aktuellen Haushaltsplans konkret erkennbare Bezüge zu kommunalen Strategien her. Bei Kenntnis der strategischen Ansätze ließ die Investitionsplanung Rückschlüsse zu, ohne hierbei Transparenz zu schaffen. Aus dem Haushaltsplan war nicht ableitbar, welche strategischen Ergebnisse die Gemeinde mit welchem Ressourceneinsatz erzielen wollte.

Ich empfehle der Gemeinde Wangerland, zeitnah Verknüpfungen zwischen ihren kommunalen Zielen bzw. strategischen Ansätzen und ihrer Haushaltswirtschaft herzustellen. Hierfür sollte sie ihre strategischen Ansätze in den Haushaltsplan einfließen lassen. Wie sie dies mit vertretbarem Ressourceneinsatz einfach umsetzen kann, beschreibe ich unter Ziffer 3.2.1.

4.2.2 Einsatz wesentlicher Produkte (§ 4 Abs. 7 GemHKVO)

Die Gemeinde Wangerland wies in ihrem Haushaltsplan 2015 insgesamt 58 Produkte aus. 22 dieser Produkte galten nach Ratsbeschluss vom 02.10.2012 als wesentliche Produkte. Die Auswahl erfolgte laut Vorbericht zum Haushalt nach strategischer Bedeutung und einer angenommenen Steuerungsrelevanz nach dem Finanzvolumen. Aufgrund meiner Feststellungen zu den kommunalen Strategien der Gemeinde ging ich davon aus, dass sie die Auswahl seinerzeit weitgehend nach finanzieller Steuerungsrelevanz vornahm.

Ein ausgewähltes wesentliches Produkt entfiel später; ein Produkt nahm die Gemeinde nachträglich in die Auswahl mit auf. Die Zahl der wesentlichen Produkte

ließ sich durch Berücksichtigung von Doppelungen (z. B. Schule und Kindertagesstätten - ein Produkt je Objekt) und anderen Ansätzen auf eine überschaubare Anzahl von 12 – 15 Produkten relativieren.

Die Feststellungen entsprachen grundsätzlich meinen o. a. Empfehlungen (vgl. Ziffer 3.2.2); die Gemeinde Wangerland befand sie auf gutem Weg. Nach der bereits begonnenen Evaluierung ihrer kommunalen Strategien sollte sie auch die Auswahl ihrer wesentlichen Produkte neu evaluieren.

4.2.3 Einsatz von Steuerungsinstrumenten (nach § 4 Abs. 7 GemHKVO)

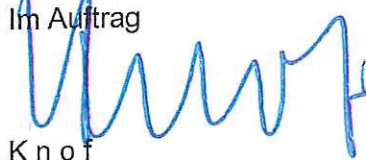
Die Gemeinde Wangerland beschrieb die für wesentliche Produkte geforderten Produktziele nicht zweckgerichtet. Sie richtete sie nicht auf übergeordnete Ziele aus und/oder formulierte sie lediglich abstrakt-generell. Sie formulierte sie nicht als umsetzbaren Auftrag an das Produkt.

Die Gemeinde wies in ihren Produktbeschreibungen zu wesentlichen Produkten Kennzahlen ohne konkreten Bezug zu formulierten Zielen aus. Die Kennzahlen waren weitgehend rein informativ und nicht geeignet, den Grad einer möglichen Zielerreichung zu bestimmen (z. B. Anzahl Schüler und Klassen einer Schule).

Die Gemeinde sollte (für ihre wesentlichen Produkte) geeignete Produktziele nach den S.M.A.R.T.-Kriterien beschreiben. Hierfür sollte sie (mindestens) jeweils eine Kennzahl bestimmen, die zur Feststellung von Zielerreichungsgraden und damit auch für ein Berichtswesen geeignet ist (vgl. Ziffer 3.2.3).

Dies ermöglicht der Gemeinde, Steuerungskreise für ihre (wesentlichen) Produkte einzurichten. Darin sollte sie jeweils ein Produktziel konkret formulieren, über ein Budget entscheiden, eine Kennzahl als Erfolgsindikator festlegen, zur dieser Kennzahl unterjährig berichten und bei Bedarf über notwendige Budget- oder Zielanpassung entscheiden (Controlling).

Im Auftrag



K n o f

