

**Der Präsident des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs**

- Überörtliche Kommunalprüfung -

Prüfungsmitteilung

Gemeinde Friedeburg

**„Steuerung mittels kommunaler
Strategien in kleineren Kommunen“**

Übersandt an:

- Gemeinde Friedeburg
- Landkreis Wittmund
als Kommunalaufsichtsbehörde

Hildesheim, 15.06.2016

Az.: 6.3-10712- 462005 -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 Friedeburg 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) 17

4.2.3 Einsatz von Steuerungsinstrumenten (nach § 4 Abs. 7 GemHKVO) 17

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 Friedeburg 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 Friedeburg 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 Friedeburg 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 Friedeburg 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.
 - Ein wirkungsvolles Instrument zur Umsetzung der Strategien im kommunalen Haushalt ist das wesentliche Produkt (§ 4 Abs.7 GemHKVO). Die Gemeinde Friedeburg setzte dies nicht zweckentsprechend um, indem sie vollständig auf eine Auswahl verzichtete. Zur Entlastung der Vertretung und der Verwaltung sollte die Gemeinde Friedeburg ihren Haushalt auf wesentliche Produkte konzentrieren und ihn hierüber strategisch steuern.

- Aufgrund fehlender Produktziele und entsprechend fehlender Produktkennzahlen war der Gemeinde Friedeburg eine (strategische) Produktsteuerung nicht möglich. Nach Einführung dieser (für wesentliche Produkte gebotenen) Instrumente sollte der Gemeinde die Einrichtung einer strategiebezogenen Steuerung (Controlling) möglich sein.

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 wie weit die Kommunen ihr Handeln strategisch ausrichteten. Ich stellte fest, ob bzw. wie sie ihre Strategien in ihre Haushaltswirtschaft übertragen 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	Gemeinde Ostrhauderfehn
Stadt Bockenheim	Gemeinde Drochtersen
Gemeinde Zetel	Gemeinde Westoverledingen
Flecken Bovenden	Gemeinde Scheeßel
Gemeinde Friedland	Gemeinde Rosdorf
Gemeinde Cremlingen	Gemeinde Elze
Gemeinde Nordstemmen	Stadt Bleckede
Gemeinde Südbrookmerland	Stadt Bad Bentheim
Gemeinde Friedeburg	Flecken Salzhemmendorf
Stadt Königslutter am Elm	Gemeinde Emsbüren
Gemeinde Wietmarschen	Gemeinde Wendeburg
Gemeinde Geeste	Gemeinde Hasbergen
Gemeinde Vechelde	Gemeinde Kirchlinteln

Die örtlichen Erhebungen fanden im Zeitraum von Mai 2015 bis Januar 2016 statt. Bei der Gemeinde Friedeburg prüfte ich am 06. und 07.10.2015.

Eine mögliche Stellungnahme zum Entwurf dieser Prüfungsmitteilung gab die Gemeinde Friedeburg nicht ab.

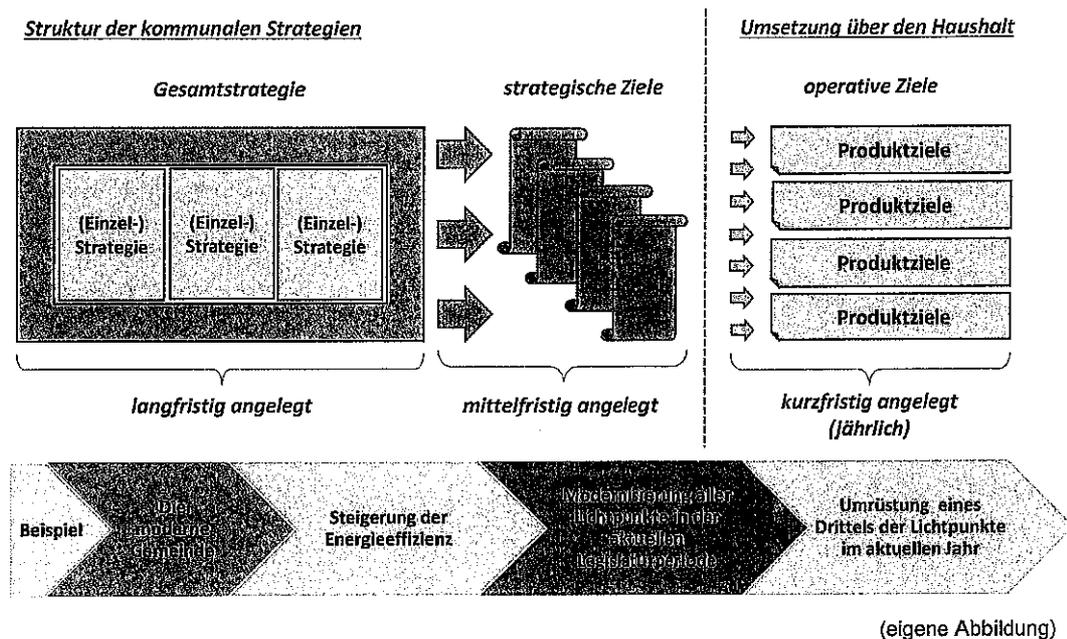
Ich fasse meine Prüfungsergebnisse zunächst in allgemeinen Feststellungen zusammen (vgl. Ziffer 3). Sie geben Auskunft über den Gesamteindruck, den ich aus der Prüfungsserie gewann. Mein darüber hinausgehendes individuelles Prüfungsergebnis für die Gemeinde Friedeburg stelle ich anschließend in den individuellen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

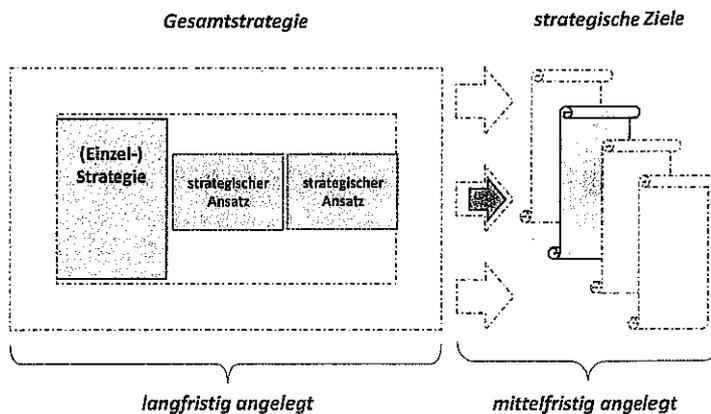
Die meisten der geprüften Kommunen waren sich der Vielfalt ihrer strategischen Ansätze nicht bewusst. Erst aufgrund meiner Prüfung stellten sie diese erstmalig zusammen und kamen zu einem für sie in der Summe und Vielfalt überraschend positiven Ergebnis. Selbst den Gemeinden mit guten Ansätzen war nicht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

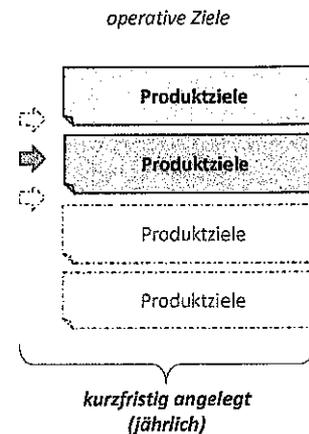
Nach meinen Feststellungen ergab sich folgendes Bild² in meinem

Strategiemodell für kleinere Kommunen (Ist)

Struktur der kommunalen Strategien



Umsetzung über den Haushalt



(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.

² GRAU symbolisiert fehlende Teile der Struktur.

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

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 der Kommunen erklärte durch Beschluss alle Produkte zu wesentlichen Produkten. Keine dieser Kommunen wählte wesentliche Produkte nach § 4 Abs. 7 GemHKVO mit Bezug zu kommunalen Strategien aus. 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

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“

Steuerungsrelevanz beschäftigten. Hier setzten sie gegebenenfalls übermäßig Beratungsressourcen ein. Damit verbunden war die Gefahr, dass in den Verwaltungen vermeidbarer, administrativer Aufwand entstand.

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 Friedeburg

Die Gemeinde verfügte über kein gemeindliches Leitbild oder eine grundsätzliche, strategische Ausrichtung in anderer Form.

Strategische Ansätze zur Gemeindeentwicklung erkannte ich u. a. in einem früheren Gemeinde- bzw. Dorfentwicklungskonzept, im Tourismuskonzept, in der laufenden Schulentwicklungsplanung, in der Brandschutzbedarfsplanung, in der Leitlinie Einzelhandel sowie in der Förderung zur Vernetzung der regionalen Wirtschaft. Nur wenige der erkannten Strategieprozesse waren durch Vertretungsbeschluss verbindlich abgeschlossen. Demgegenüber positiv bewertete ich die Organisation strategischer Diskussionen in der „Strategierunde“⁵ oder der „Horste Runde“⁶.

Interkommunal richtete sich die Gemeinde strategisch aus über zwei regionale Entwicklungskonzepte. Sie beteiligte sich am integrierten ländlichen Entwicklungskonzept (ILEG) „Mittleres Ostfriesland“ sowie am regionalen Entwicklungskonzept (REK) „Nordseemarschen“. Hierin waren Leitbild-Ansätze, Entwicklungsstrategien sowie Ansätze für strategische Handlungsfelder und Entwicklungsziele enthalten. Ich erkannte nicht, dass die Gemeinde diese für ihre eigene, strategische Ausrichtung nutzte.

Strategische Ansätze für die Verwaltung der Gemeinde stellte ich nicht fest.

Grundsätzlich stellte sich die Gemeinde - wie die meisten der von mir geprüften Kommunen - strategisch zukunftsorientiert auf. Sie analysierte, welche Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken sie für ihre zukünftige Entwicklung zu berücksichtigen hatte.

⁵ Gesprächsrunde der Fraktionsvorsitzenden und dem Bürgermeister zur Beratung von Themen, die absehbar Beratungsgegenstand der Gremien werden.

⁶ Gesprächsrunde einer Interessengemeinschaft von Ratsmitgliedern aus einem Ortsteil

Über eine in sich abgestimmte Gesamtstrategie verfügte die Stadt trotz der in ILEK und REK geschaffenen Grundlagen nicht. Sie dokumentierte nicht, in wieweit sie den Umsetzungsstand ihrer sonstigen kommunalen Ziele und strategischen Ansätze evaluierte. Weiter stellte ich keine dokumentierte Abstimmung und Bündelung der vorhandenen strategischen Ansätze fest.

Während sich die Gemeinde interkommunal über ihre regionalen Entwicklungskonzepte strategisch systematisch aufstellte, gelang ihr das hinsichtlich ihrer eigenen strategischen Ansätze nicht in gleichem Maße.

Insgesamt empfehle ich der Gemeinde Friedeburg, ihre vorhandenen strategischen Ansätze meinen o.a. Anregungen entsprechend (vgl. Ziffer 3.1) in einem transparenten Verfahren untereinander abzustimmen und in einer Gesamtstrategie zu bündeln. Die vorhandenen Strategien ihrer regionalen Entwicklungskonzepte sollte sie dabei als Grundlage nutzen. 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

4.2.1 Einbindung strategischer Grundlagen in den kommunalen Haushalt

Die Gemeinde Friedeburg stellte an keiner Stelle ihres aktuellen Haushaltsplans konkret erkennbare Bezüge zu kommunalen Strategien her. Nur bei Kenntnis der strategischen Ansätze ließen die im Vorbericht dargestellten „Investitionsschwerpunkte“ 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 Friedeburg, 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 wies in ihrem Haushaltsplan 2015 insgesamt 56 Produkte aus, ohne eine Auswahl hieraus zu wesentlichen Produkten zu erklären. Sie unterteilte die Produkte nach Pflichtaufgabe und freiwilliger Aufgabe. Sie entschied aber nicht, welche Produkte strategisch (steuerungs-)relevant sind.

Damit hielt sie die Vorgaben des § 4 Abs. 7 GemHKVO zur Ausweisung wesentlicher Produkte nicht ein.

Ich empfehle der Gemeinde Friedeburg, eine überschaubare Auswahl wesentlicher, d. h. strategisch steuerungsrelevanter Produkte zu treffen (vgl. Ziffer 3.2.2).

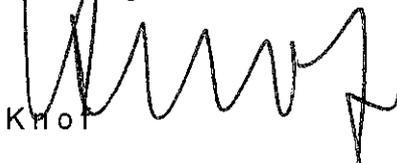
4.2.3 Einsatz von Steuerungsinstrumenten (nach § 4 Abs. 7 GemHKVO)

Die Gemeinde stellte alle Produkte im Haushalt mit Produktbeschreibungen dar. Sie verzichtete dabei darauf, zu erreichende Produktziele zu beschreiben sowie Kennzahlen zur Bemessung der Zielerreichung zu bestimmen (wie bei wesentlichen Produkten geboten). So war es ihr nicht möglich, Produkte (strategisch) zielgerichtet zu bewirtschaften und dabei den Grad einer möglichen Zielerreichung zu bestimmen.

Die Gemeinde Friedeburg sollte (für ihre wesentlichen Produkte) geeignete Produktziele nach den S.M.A.R.T.-Kriterien beschreiben. Hierfür diese 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 (wesentlichen) Produkte einzurichten. Darin sollte sie jeweils ein Produktziel konkret formulieren, über ein Budget entscheiden, eine Kennzahl als Erfolgsindikator festlegen, zu dieser Kennzahl unterjährig berichten und bei Bedarf über notwendige Budget- oder Zielanpassung entscheiden (Controlling).

Im Auftrag


KHOI