

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

**Bericht
über die überörtliche Prüfung
der Stadt Alfeld (Leine)**

Haushaltsjahre 2007 bis 2009

Prüfungsgruppe: Braunschweig 2

Herr Schulz (Prüfungsgruppenleitung)

Frau Latussek

Frau Peckmann

Herr Peter

Herr Schirmer

Hildesheim, den 10.11.2011

Az.: 6.2-10710-254002



Niedersachsen

Inhaltsverzeichnis	Seite
I.	Vorbemerkungen zur überörtlichen Prüfung 5
II.	Die Stadt Alfeld (Leine) 6
II.1	Regionale Besonderheiten 6
II.2	Struktur der Aufgabenerledigung..... 10
II.3	Aufgabenkritik und demografische Entwicklung..... 12
III.	Wesentliches Ergebnis der Prüfung 15
III.1	Gesamtbetrachtung..... 15
III.2	Zusammenfassung..... 22
IV.	Feststellungen zu den einzelnen Prüfungsfeldern 23
IV.1	Verwaltungssteuerung..... 23
IV.2	Personalmanagement 32
IV.3	Gebäudemanagement..... 39
IV.4	Einrichtungen 46
IV.5	Haushalt und Finanzen 53
IV.6	Kassenwesen..... 69
IV.7	Haushaltssicherung..... 72
V.	Ansichten 79
V.1	Zustandekommen der Haushaltssatzungen 79
V.2	Verlauf des Rechnungslegungs- und Entlastungsverfahrens..... 80
V.3	Haushaltsplanung und Rechnungsergebnisse 81
V.4	Allgemeine Deckungsmittel 83
V.5	Kostendeckungsgrade in Einrichtungen mit Gebühren und Entgelten84
V.6	Vermögensübersicht 87
V.7	Schuldenübersicht..... 88
V.8	Entwicklung der Stellenzahl..... 89
V.9	Entwicklung der Personalausgaben/-aufwendungen 89
	Abkürzungsverzeichnis..... 90

I. Vorbemerkungen zur überörtlichen Prüfung

Mit dem Gesetz zur Neuordnung der überörtlichen Kommunalprüfung sind die Aufgaben der Nds. Kommunalprüfungsanstalt auf den Nds. Landesrechnungshof übergegangen. Die überörtliche Kommunalprüfung obliegt seit dem 01.01.2011 dem Präsidenten des Nds. Landesrechnungshofs.

Die überörtliche Prüfung der Stadt Alfeld (Leine) hat die Rechtsvorgängerin, die Nds. Kommunalprüfungsanstalt (NKPA), in der Zeit vom 06.09.2010 bis 01.10.2010 gem. §§ 2 bis 4 NKPG i. d. F. vom 10.12.2008 durchgeführt. Sie hat die Haushaltsjahre 2007 bis 2009 geprüft und – soweit erforderlich – das Haushaltsjahr 2010 einbezogen.

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

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

Die gebildeten Kennzahlen ermöglichen es der Stadt Alfeld (Leine), den jeweiligen Standort im interkommunalen Vergleich zu bestimmen und möglicherweise notwendige Handlungsbedarfe zu erkennen.

Die Stadt Alfeld (Leine) hatte in dem am 27.10.2010 geführten Erörterungsgespräch Gelegenheit, sich zu den maßgeblichen Ergebnissen dieser überörtlichen Prüfung zu äußern. Nach Übersendung dieses Prüfungsberichts Entwurfs hat sie zudem im schriftlichen Verfahren Stellung bezogen. Die schriftliche Stellungnahme der Stadt Alfeld (Leine) erfolgte am 30.08.2011. Sofern erforderlich, wurden relevante Aspekte der Stellungnahme im Schlussbericht berücksichtigt.

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

II. Die Stadt Alfeld (Leine)

II.1 Regionale Besonderheiten

Gem. § 4 Abs. 1 S. 2 NKPG soll die NKPA Empfehlungen zur Änderung der Haushaltswirtschaft geben, soweit die Finanzkraft und der Stand der Schulden dazu Anlass geben. Die Beurteilung dieser beiden Indikatoren erfolgt unter Berücksichtigung der folgenden regionalen Gegebenheiten auf der Grundlage der Daten des Landesbetriebs für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen (LSKN).

Die Beurteilung der finanziellen Lage und Entwicklung einer Kommune ist nicht nur auf die wirtschaftliche und konjunkturelle Gesamtlage in der Bundesrepublik Deutschland als einziges kausales Kriterium zurückzuführen. Neben dieser weitestgehend außerhalb des Einwirkungsbereichs der Gemeinde stehenden Größe sind vielmehr auch von der Gemeinde unmittelbar oder bedingt zu beeinflussende Faktoren von hoher Bedeutung. Hierzu zählen eigene Entscheidungen im Rahmen der Haushaltswirtschaft ebenso wie die im Folgenden beschriebenen regionalen Besonderheiten mit struktureller Auswirkung.

Die Stadt Alfeld (Leine) liegt geografisch zwischen der Stadt Hildesheim und der Landeshauptstadt Hannover. Das Gebiet der Stadt erstreckt sich über eine Fläche von rd. 72,87 km² innerhalb des Landkreises Hildesheim. Rd. 83 % der Gesamtfläche machen land- und forstwirtschaftliche Flächen aus. Der Anteil an Wohn- und Gewerbaufflächen ist mit rd. 11,3 % weniger stark ausgeprägt.

Verkehrstechnische Gegebenheiten

Eine unmittelbare Autobahnanbindung besteht nicht. Eine verkehrsmäßig gute Anbindung besteht über die Bundesstraße 3.

Insbesondere die bestehende Bahnanbindung im Nahverkehr stellt einen Aspekt dar, den die Stadt Alfeld (Leine) als Kriterium für die Attraktivität als Wohnstadt immer wieder betont. Über den getakteten Nahverkehr ist die Landeshauptstadt Hannover innerhalb von rd. 30 Min. erreichbar.

Infrastruktur

Neben sechs eigenen Grundschulen sind in der Kernstadt zwei weiterführende Schulen im Sekundarbereich I (je eine Haupt- und Realschule) sowie ein Gymnasium angesiedelt. Daneben sind eine Sonderschule für lern- und sprachbehinderte Kinder (Erich-Kästner-Schule) und eine Schule für geistig behinderte Kinder (Gudrun-Pausewang-Schule) in der Stadt vorhanden. Die mit Abstand größte schulische Einrichtung stellte die Berufsbildende Schule – ebenfalls in der Kernstadt – dar.

Entwicklung der Bevölkerungszahl

Zum Stand 30.12.2009 hatte die Stadt Alfeld (Leine) in der Kernstadt sowie ihren insgesamt 15 Ortsteilen 20.340 Einwohner. Im Landkreis Hildesheim liegt die Stadt im Größenvergleich im Mittelbereich. Ihre Bevölkerungsdichte von 271 Einwohnern je qkm liegt deutlich über dem Niveau des Landesdurchschnitts (166 Einwohner/qkm) und über dem Durchschnitt des Landkreises Hildesheim (236 Einwohner/qkm). Die Bevölkerungszahl entwickelt sich seit vielen Jahren rückläufig. Der allgemeine Bevölkerungsrückgang im Land war in der Stadt ebenfalls spürbar. Nach einer kurzen Phase des Bevölkerungsanstiegs – vermutlich als Folge der Wiedervereinigung – von rd. 21.900 Einwohnern im Jahr 1989 bis auf 22.600 Einwohner im Jahr 1992 verlief die Bevölkerungsentwicklung permanent rückläufig. Somit musste die Stadt – ausgehend von dem letzten Höchststand im Jahr 1992 – insgesamt einen Einwohnerrückgang von bisher rd. 10 % verkraften.

Die Kernstadt stellt mit rd. 10.400 Einwohnern das Stadtzentrum dar. Daneben bestehen mit Brunkensen, Dehnsen, Eimsen, Föhrste, Gerzen, Hörsum, Imsen, Langenholzen, Limmer, Lütgenholzen, Röllinghausen, Sack, Warzen, Wettensen und Wispenstein noch 15 weitere Ortschaften. Die dortigen Einwohnerzahlen differieren stark und liegen zwischen 55 Einwohnern in Lütgenholzen und rd. 1.200 Einwohnern in Langenholzen (Stand 01.10.2009). Insgesamt sechs Ortschaften haben weniger als 500 Einwohner, sieben Orte haben zwischen 500 und 1.000 Einwohner und nur zwei Ortsteile haben mehr als 1.000 Einwohner.

Beschäftigtenstruktur und Pendlerquoten

Basierend auf Werten des LSKN für das Jahr 2007 waren von den insgesamt rd. 7.935 in der Stadt bestehenden sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen nur 3.545 im Gemeindegebiet wohnhaft. Hinzu kamen rd. 4.390 Einpendler. Die Zahl von nur rd. 2.600 Auspendlern verdeutlicht die gleichsam bestehende Bedeutung der Stadt Alfeld als Wohnstandort. Die insgesamt hohe Zahl an Beschäftigungsverhältnissen im Stadtgebiet ist auf die ansässigen Unternehmen in den Bereichen Handwerk, Industrie und Großhandel zurückzuführen. Industrielle Schwerpunkte liegen im Bereich Werkzeugmaschinen und Baumaschinen, Papierherstellung und -verarbeitung.

Von den Beschäftigungsverhältnissen in der Stadt entfielen mit rd. 51% die meisten auf den Bereich des produzierenden Gewerbes, wobei die Stadt Alfeld deutlich über dem Durchschnitt im Landkreis Hildesheim (36 %) lag. Dabei sind insbesondere die großen Arbeitgeber vor Ort für diese Struktur entscheidend. Weiterhin entfielen rd. 31 % der Arbeitsplätze auf den Bereich der sonstigen Dienstleistungen, wobei im Landkreis Hildesheim der Durchschnitt mit 41 % etwas höher lag. Der Bereich Handel und Verkehr lag mit knapp 17,5 % leicht unter dem Landkreisdurchschnitt von 21,5 %.

Finanzrahmendaten

Das Gewerbesteueraufkommen war im Prüfungszeitraum stark schwankend, lag im Landkreisdurchschnitt pro Einwohner aber stets auf hohem Niveau. Die Stadt war dabei besonders von den Gewerbesteuerzahlungen einiger weniger großer Betriebe, u. a. einer Papierfabrik, abhängig. Der Gewerbesteuerhebesatz lag seit 1995 auf dem Niveau von 390 %, somit über dem Landesdurchschnitt der Gemeindegrößenklasse von 20.000 bis 50.000 Einwohnern, der im Jahr 2009 bei 363 v. H. lag. Im Jahr 2007 betrug das Einnahmenvolumen bei der Gewerbesteuer netto je Einwohner rd. 383 €. Dieser Wert lag deutlich über dem Niveau im Landkreis Hildesheim von rd. 250 € sowie über dem Landesdurchschnitt von rd. 310 €. Im Jahr 2008 betrug das Aufkommen nach Abzug der Gewerbesteuerumlage je Einwohner rd. 385 €. Damit war es annähernd doppelt so hoch wie der Landkreisdurchschnitt von rd. 195 € und lag unverändert auch über dem Landesdurchschnitt von rd. 347 €. Im Jahr 2009 verzeichnete die Stadt Alfeld (Leine) beim Netto-Aufkommen je Einwohner mit nur noch rd. 236 €

einen im Vergleich zum Vorjahr niedrigeren Wert. Trotz dieses Rückgangs lag sie unverändert über dem Niveau im Landkreis Hildesheim von rd. 174 €, blieb aber erstmalig unterhalb dem Landesdurchschnitt von rd. 273 €. Mit den vorstehend beschriebenen Einnahmeverolumina nahm die Stadt in allen Jahren des Berichtszeitraums eine führende Stellung im Landkreis Hildesheim ein und war die Kommune mit den höchsten Pro-Kopf-Einnahmen bei der Gewerbesteuer.

Auch beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer profitierte die Stadt Alfeld (Leine) zunächst von einem steigenden Aufkommen im Berichtszeitraum. Während das Aufkommen im Jahr 2007 noch bei 268 € je Einwohner lag, stieg es im Jahr 2008 auf 311 €. Im Jahr 2009 war dann ein Rückgang auf rd. 273 € je Einwohner festzustellen. Damit lag die Stadt im Jahr 2007 leicht über dem Landesdurchschnitt von 251 € und genau auf dem Durchschnittsniveau im Landkreis. Im Jahr 2008 befand sich die Stadt auf dem Niveau im Landkreis von 310 € und etwas über dem Landesdurchschnitt von 290 €. Im Jahr 2007 lag das Aufkommen unterhalb der Landkreisebene von 282 €, dafür aber annähernd im Landesdurchschnitt von 272 €.

Ein Vergleich aller Steuereinnahmen je Einwohner zeigt, dass die Stadt mit zum Beispiel 709 € je Einwohner im Jahr 2009 im Landkreis Hildesheim gleich hinter der Stadt Hildesheim mit 754 € bei einem Landesdurchschnitt von 732 € an zweiter Stelle lag. Im Jahr 2008 hatte die Stadt Alfeld (Leine) mit 892 € je Einwohner die höchsten Steuereinnahmen unter den Mitgliedsgemeinden im Landkreis Hildesheim und lag auch deutlich über dem Landesdurchschnitt von 823 €. Im Jahr 2007 positionierte sich die Stadt mit rd. 845 € im Kreisvergleich ebenfalls hinter der Stadt Hildesheim mit 860 € an zweiter Stelle, aber oberhalb des Landesdurchschnitts von rd. 744 €. Diese positiven Vergleichswerte lassen die grundsätzlich bestehende Finanzkraft der Stadt erkennen und stellen insofern Rahmenbedingungen dar, die das Ziel eines Haushaltsausgleichs in der Zukunft unterstützen sollten.

Der Schuldenstand in der Stadt Alfeld (Leine) ist Gegenstand umfangreicher Ausführungen am Ende des Berichtsteils IV.7. Schon an dieser Stelle soll aber die Verschuldung der Stadt Alfeld auf der Basis der Werte des LSKN zum 31.12.2009 im Vergleich zu anderen Kommunen kurz beschrieben werden.

Jeder Einwohner der Stadt Alfeld war mit 1.429 € (Stand 31.12.2009) und damit etwa drei Mal so hoch wie im Landesdurchschnitt verschuldet. Nur eine Kommune im Landkreis Hildesheim wies zum Vergleichszeitpunkt eine höhere Verschuldung aus. Hinzu kamen Liquiditätskredite in Höhe von 4 Mio. € am 31.12.2009. Auffällig war zudem, dass die Entwicklung des Schuldenstandes innerhalb des Berichtszeitraums an Dynamik zunahm. Gerade im Jahr 2009 ergab sich eine deutliche Neuverschuldung, die sich auch im Haushaltsjahr 2010 weiter fortsetzte. Während viele Kommunen im Berichtszeitraum einen Abbau der Verschuldung erreichen konnten oder zumindest dort die Verschuldung deutlich langsamer anstieg, verzeichnete die Stadt Alfeld (Leine) im Jahr 2009 die größte Netto-Neuverschuldung aller Kommunen im Landkreis Hildesheim. Die Gesamtbetrachtung der Verschuldungslage lässt erkennen, dass der Grad der Verschuldung ein zunehmender Belastungsfaktor in den kommenden Jahren sein wird, sofern sie keine nachhaltige Trendumkehr erreichen kann.

II.2 Struktur der Aufgabenerledigung

Der Sitz der Verwaltung ist in der Kernstadt Alfeld. Die Stadt hatte vier Dezernate mit Ämterstruktur eingerichtet, wobei daneben noch Stabsstellen für Sonderaufgaben, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, das Rechnungsprüfungsamt und die Gleichstellungsbeauftragte bestanden.

Das Dezernat A – geleitet vom Bürgermeister – gliederte sich in die Bereiche Haupt- und Personalamt, das Amt für Kommunalverfassung, das Organisationsamt sowie den Bereich der Stadtjugendpflege einschließlich der Einrichtung TREFF.

Das Dezernat B – Allgemeine Rechtsangelegenheiten – leitete der 1. Stadtrat und beinhaltete die Aufgaben Rechts- und Ordnungsamt, Standesamt, Schulamt, Museum, Archiv, Kulturpflege, Betrieb von Kindertagesstätten, Tourismusförderung und Sportamt einschließlich Bäder.

Das Dezernat C beinhaltete die Stadtkämmerei, die Stadtkasse, das Steueramt, das Liegenschaftsamt einschl. Forst und Friedhöfe sowie die Wirtschaftsförderung und die Beteiligung an der Leineberglandklinik.

Dem Dezernat D waren die Ämter Bauverwaltungsamt, Planungsamt, Bauordnungs- und Hochbauamt, Tiefbauamt sowie die Bereiche Baubetriebshof, Kläranlage und Stadtentwässerungsamt zugeordnet.

Beteiligungen von besonderer Bedeutung bestanden an dem Krankenhaus der Stadt. Die Krankenhaus Alfeld GmbH, an der die Stadt Alfeld und der Landkreis Hildesheim mit jeweils 50 % beteiligt sind, trug 31,58 % der Anteile im Wert von 157.900 Euro am Stammkapital der Leinebergland-Kliniken GmbH.

Daneben bestand eine direkte Beteiligung zu 100 % an der Wasserwerk Alfeld GmbH. Eigenbetriebe oder optimierte Regiebetriebe waren im Prüfungszeitraum nicht vorhanden.

In diesem Zusammenhang ist besonders zu erwähnen, dass die Stadt mit der anteiligen Trägerschaft gemeinsam mit dem Landkreis Hildesheim für ein kommunales Krankenhaus eine der wenigen Kommunen war und ist, die diese Aufgabe unterhalb der Ebene eines Landkreises mit wahrnimmt. Bedingt durch die zweimalige Erhöhung des Stammkapitals der Krankenhaus Alfeld-Betriebs-gGmbH resultierten daraus im Berichtszeitraum nicht unerhebliche Belastungen für den städtischen Haushalt.

Die Stadt Alfeld (Leine) betrieb im Prüfungszeitraum insgesamt sechs Grundschulen. Neben der Bürgerschule und der Dohnser Schule in der Kernstadt befanden sich die Schulstandorte in den bevölkerungsstärksten Ortsteilen Föhrste, Gerzen, Langenholzen und Limmer. Zu Beginn des Schuljahres 2009/2010 besuchten insgesamt 677 Kinder diese Schulen.

An Kindertagesstätten bestanden im Stadtgebiet insgesamt 14 Einrichtungen. Davon waren fünf Einrichtungen in städtischer Trägerschaft.

Die Stadt Alfeld (Leine) betrieb die gebührenfinanzierten Einrichtungen Straßenreinigung und Friedhöfe. Des Weiteren führte sie die Stadtentwässerung mit den Bereichen Oberflächenentwässerung und Schmutzwasserbeseitigung sowie die Märkte, unterteilt in Wochen- und Jahrmarkt, als gebührenfinanzierte Einrichtungen. Als Betrieb gewerblicher Art bestand eine Friedhofsgärtnerei, die u. a. Leistungen der

Grabpflege anbot. Weitere Betriebe gewerblicher Art waren die Bereiche Stadtforst, Bäder sowie die Verpachtung des Ratskellers.

Weiterhin betrieb die Stadt eine Bücherei, ein Stadtmuseum, ein Jugendzentrum und einen TREFF im Rahmen der Jugendpflege.

Während des Prüfungszeitraums betrieb die Stadt im Sommer ein Freibad in der Kernstadt Alfeld, welches sie zu einem Allwetterbad mit Ganzjahresbetrieb umgebaute. Daneben betrieb sie ein Hallenbad. Sie plante, das Hallenbad im Zusammenhang mit der geplanten Eröffnung des Allwetterbads im Dezember 2010 zu schließen.

Stand Doppik

Mit Beginn des Haushaltsjahres 2010 führte die Stadt Alfeld (Leine) das Neue Kommunale Rechnungswesen (NKR) ein.

II.3 Aufgabenkritik und demografische Entwicklung

Durch den demografischen Wandel wird die Bevölkerung in Deutschland sinken, älter und kulturell vielfältiger. Sich darauf zukunftsorientiert einzustellen, ist in den kommenden Jahren eine der größten Herausforderungen für die Kommunen. Dies betrifft sowohl die strategische Ausrichtung der Kommune an sich als auch das von der Verwaltung angebotene Leistungsspektrum und die Infrastruktureinrichtungen.

Es ist deshalb für jede Kommune wichtig zu analysieren, ob und in welchem Umfang sie von den einzelnen Kriterien betroffen ist und mit Blick auf die voraussichtliche Entwicklung zu entscheiden, wie sie dem demografischen Wandel begegnen will.

Auf die Stadt Alfeld (Leine) wirkt sich der demografische Wandel vorrangig durch einen Bevölkerungsrückgang bei gleichzeitiger Überalterung aus. Seit dem Jahr 1993 geht die Einwohnerzahl kontinuierlich um durchschnittlich 140 Einwohner pro Jahr zurück und lag am 31.12.2009 bei 20.340 Einwohnern. In den fünf näher betrachteten Jahren war der Bevölkerungsrückgang auf die kontinuierlich sinkende Geburtenzahl von 154 im Jahr 2005 auf 125 im Jahr 2009 sowie auf eine zunehmende Zahl von Verstorbenen (zuletzt 287) zurückzuführen. Zudem war das durchschnittliche Wande-

rungssaldo in den letzten fünf Jahren negativ. Im Schnitt verließen 35 Personen mehr die Stadt, als zuzogen. Der hohe negative Wanderungssaldo von 191 Personen im Jahr 2007 beeinflusste das Durchschnittsergebnis in besonderem Maße.

Mit den Auswirkungen der demografischen Entwicklung befasste sich die Stadt Alfeld (Leine) bei Bedarf sowie punktuell in verschiedenen Untersuchungen und Studien, wie beispielsweise in der Schulbedarfsplanung, in der Jugendstudie 2010, in der Kläranlagen-Studie 2020 und in den städtebaulich geprägten Leitlinien in der „Perspektive Alfeld“.

Die Jugendstudie 2010 zeigt Handlungsbedarfe auf, um die Lebensqualität, Attraktivität und Anziehungskraft der Stadt Alfeld (Leine) für Jugendliche zu erhöhen. Die Kläranlage ist sanierungsbedürftig. Die Stadt ermittelte zum Prüfungszeitpunkt den künftigen Bedarf, um eine Überdimensionierung zu vermeiden. Als Reaktion auf die nachlassende Bautätigkeit wies die Stadt seit einigen Jahren keine neuen Baugebiete mehr ausgewiesen, um z. B. die vorhandene Ver- und Entsorgungsinfrastruktur besser auszunutzen. Sie strebte eine Konzentration der Infrastruktur auf die Kernstadt an.

Aufgrund rückläufiger Schülerzahlen bildete die Stadt in ersten Ortsteil-Grundschulen jahrgangsübergreifende Klassen, nachdem sie nach ausführlichen politischen Diskussion entschieden hatte, die Ortsteil-Grundschulen so lange wie möglich erhalten zu wollen. Umfangreiche bauliche Sanierungen konzentrierten sich auf die nachhaltig gesicherten Grundschulstandorte in der Kernstadt.

Die Stadt Alfeld (Leine) vernetzte die vorliegenden Ergebnisse bisher nicht in ein Gesamtkonzept. Auch gab es bisher noch keine Analyse der Auswirkungen bezüglich der sich verändernden Altersstruktur. Ein gebündeltes Gesamtkonzept, welches speziell auf die hieraus folgenden Entwicklungsschritte Bezug nahm und einen Handlungsrahmen für die Zukunft darstellte, war nicht vorhanden.

Die NKPA empfiehlt, die bisherigen Ergebnisse zusammenzutragen, abzustimmen und in einer Gesamtübersicht darzustellen. Mit Blick auf die demografische Entwicklung empfiehlt die NKPA zudem, die in der Jugendstudie aufgezeigten Handlungsbedarfe anzugehen sowie u. a. die derzeitige Beibehaltung der Schulstandorte in den Ortsteilen zu untersuchen. Zudem sollte sie die bisher nicht betrachteten Bereiche unter-

suchen. So könnte sich die Stadt Alfeld frühzeitig umfassend auf die Auswirkungen auf die sonstigen Einrichtungen, beispielsweise Kindertagesstätten, Schulen, Feuerwehren oder auf die zukünftige Ausweisung von Baugebieten einstellen, was insbesondere bei den Infrastruktureinrichtungen mitunter einen hohen Vor- bzw. Nachlauf erfordert.

Die NKPA regt an, sämtliche Aufgaben der Stadtverwaltung mit Blick auf Veränderungen durch den demografischen Wandel zu untersuchen und deren grundsätzliche Notwendigkeit sowie den künftig erforderlichen Umfang zu überprüfen. Dabei sollte die Stadt Alfeld (Leine) auch untersuchen, welche finanziellen und personellen Ressourcen bzw. Kompetenzen für die künftige Aufgabenerledigung erforderlich sind.

Den aufgrund der Bevölkerungsentwicklung bestehenden Anpassungsbedarf bei den Einrichtungen der Stadt hatte sie noch nicht im Vorbericht zum Haushaltsplan aufgenommen. Der Vorbericht ist diesbezüglich für zukünftige Haushaltsjahre noch entsprechend zu ergänzen (§ 6 Nr. 5 GemHKVO).

III. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

III.1 Gesamtbetrachtung

Die Ergebnisse dieses Berichts sollen den Entscheidungsträgern in der Verwaltung und in der Politik als steuerungsrelevante Entscheidungshilfen dienen und Hinweise geben, die insbesondere aus der vorgenommenen Querschnitts- und Außenbetrachtung entwickelt wurden.

Die Stadt stand im Prüfungszeitraum noch am Beginn einer längeren Phase eines sich abzeichnenden Veränderungsprozesses in vielen Bereichen. Es gilt, langjährig gewachsene Strukturen aus Gründen der Demografie und als Folge der angespannten Haushaltslage zu verändern und die Stadt für die Zukunft zu positionieren, um die kommenden Herausforderungen bewältigen und umsetzen zu können. Dabei muss sich die Stadt bewusst machen, dass sie die Finanzstärke der Vergangenheit nicht dauerhaft für die Zukunft unterstellen kann. Verbunden mit einem zunehmenden Einwohnerrückgang und der Vielzahl an Ortsteilen stand die Stadt im Prüfungszeitraum vor der Problemlage, Anpassungen bei der kommunalen Infrastruktur durchführen zu müssen. Diese Handlungszwänge ergaben sich nicht allein aus der Entwicklung der strukturell defizitären Haushaltslage, sondern nahezu gleichberechtigt auch aus der Entwicklung der Einwohnerzahlen. Die in der Vergangenheit im Vertrauen auf die solide Einnahmesituation geschaffene Infrastruktur – auch in den Ortsteilen – stellt zunehmend einen Belastungsfaktor dar, der in einnahmeschwächeren Jahren – wie im Jahr 2009 – in der Summe der Zuschussbedarfe sogleich zu einer Unterdeckung im Verwaltungshaushalt führte. Um die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Stadt für die Zukunft wieder zu erlangen, sind daher Maßnahmen zu entwickeln, die auch für die Einwohner spürbar sein werden, die Handlungs- und Leistungsfähigkeit der Stadt aber gleichwohl sicherstellen – letztlich auch im Interesse aller Einwohner.

Haushaltslage

Die positive Haushaltslage in den Jahren 2007 und 2008, in denen aufgrund einer soliden Einnahmesituation ein vollständiger Haushaltsausgleich mit Abdeckung der

Fehlbeträge aus Vorjahren erfolgte, konnte die Stadt beginnend mit dem Jahr 2009 nicht weiter fortsetzen. Die bisher positive Haushaltslage wird zunehmend von der im Jahr 2009 erstmals wieder entstandenen strukturellen Unterdeckung im Verwaltungshaushalt überdeckt, die sich mit unverändert defizitären Haushalten im Jahr 2010 und auch in den Jahren 2011 bis 2013 negativ fortsetzt. Dabei würde bei Eintreten der bisherigen Planungen eine Gesamtdeckungslücke von rd. 9 Mio. € bis zum Jahr 2013 entstehen. Die Dynamik dieser Entwicklung in nur wenigen Haushaltsjahren muss der Stadt verdeutlichen, dass hinsichtlich der Notwendigkeit eines aktiven Gegensteuerns zeitliche Zwänge bestehen und „Sparbeschlüssen“ – auch im Jahr einer Kommunalwahl – nicht weiter aufschiebbar sind.

Die zum Prüfungszeitpunkt angespannte Haushaltslage ist auch bei der Betrachtung der Verschuldung erkennbar. Diese betrug am 31.12.2009 rd. 29,2 Mio. € zuzüglich der Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten von 4 Mio. €. Diese Entwicklung wird von der NKPA sehr kritisch gesehen, stellt doch die hieraus in der Zukunft zu erwartende Belastung des Haushalts durch Zins- und Tilgungsleistungen eine weitere Begrenzung der Handlungsfähigkeit dar und erhöht gleichzeitig den Zwang zur Haushaltssicherung an anderer Stelle. Entlastend wird allerdings eingeräumt, dass die Stadt mit einer anteiligen Trägerschaft für das Krankenhaus Alfeld in einer Sondersituation war und ist. Gerade die im Berichtszeitraum erforderlichen Stammkapitalerhöhungen für die Betriebsgesellschaft steigerten anteilig zusätzlich die Neuverschuldung. Um so positiver ist zu bewerten, dass die Stadt im Verlauf des Jahres 2010 mit dem neuen Betreibermodell unter Einbeziehung eines privaten Mitbetreibers Risiken für die Zukunft minimieren konnte.

Die Stadt konnte in keinem Jahr des Prüfungszeitraums auf eine Kreditermächtigung zum Ausgleich des Vermögenshaushalts verzichten und musste in jedem Jahr eine Netto-Neuverschuldung verkraften. Diese Entwicklung ist nicht unendlich fortzusetzen und erfordert umso mehr eine sorgfältige Planung kommunaler Investitionen und die regelmäßige Prüfung von Umfang und Notwendigkeit derselben. Auch deswegen kommt der kommunalen Investitionsplanung eine stärkere Bedeutung zu, als oftmals unterstellt wird. Nur bei einer genauen und umfänglichen Planung der Investitionen kann ein ggf. bestehender Kreditbedarf gründlich ermittelt und geplant werden. Hinsichtlich der bisherigen Investitionsplanung muss allerdings angemerkt werden,

dass diese nicht vollständig war und daher keine umfängliche Planungsgrundlage für die Jahre im Finanzplanungszeitraum bietet.

Nach den landesdurchschnittlichen Vergleichswerten gem. „Übersicht über Daten der Haushaltswirtschaft“ zum 31.12.2009 wiesen Städte mit einer vergleichbaren Größenordnung Schulden von insgesamt 582 € pro Einwohner (ohne Liquiditätskredite) aus. Dieser Wert überschritt die Stadt Alfeld zum 31.12.2009 um 847 € bzw. um 246 %.

Die Stadt Alfeld (Leine) führte in ihrer Stellungnahme hierzu ergänzend aus, dass sie – entgegen der Praxis in anderen Kommunen – keine Bereiche aus dem Haushalt ausgliedert habe und von daher ihren Schuldenstand umfänglich im Haushalt darstelle. Fraglich bleibe, ob dies für alle Kommunen des Vergleichs rings gelte.

Die ergänzenden Erläuterungen der Stadt Alfeld (Leine) sind richtig. Gerade diese umfängliche Darstellung ermöglichte eine ganzheitliche Betrachtung der Verschuldungssituation durch die überörtliche Kommunalprüfung und führte zu den getroffenen Feststellungen.

Intensivierung der Haushaltssicherung

Die Stadt Alfeld (Leine) steht aktuell vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und einer zunehmend angespannteren Haushaltslage vor schwierigen Herausforderungen, deren strukturierte Bewältigung durch eine mittel- bis langfristige Entwicklungs- und Finanzplanung erfolgen kann und muss. Dabei sollte sie ihre Priorität deutlich auf die Haushaltssicherung ausrichten.

Allein aus dem Betrieb der Einrichtungen Hallenbad und Freibad, Stadtmuseum, Jugendzentrum, Sportanlagen, Kinderspielplätze sowie Park- und Gartenanlagen resultierte im Berichtszeitraum ein Zuschussbedarf von insgesamt rd. 5,5 Mio. €, somit rd. 1,8 Mio. € jährlich. Dieses Volumen beanspruchte allein rd. 25 % der freien Deckungsmittel der Stadt im Jahr 2009. Ebenfalls aus diesen Mitteln zu finanzierende Schulen, Kindertageseinrichtungen und Einrichtungen des Brandschutzes sind dabei noch nicht berücksichtigt. Das im Erhebungszeitraum im Bau befindliche Allwetterbad löst zwar den bisherigen dualen Betrieb von Hallenbad und Freibad ab, allerdings ist

der insoweit zukünftig zu erwartende Zuschussbedarf noch ungewiss und steht in starker Abhängigkeit zu den geplanten Besucherzahlen. Unabhängig von der formalen politischen Beschlusslage, dass der Zuschussbedarf die Höhe der bisherigen Zuschüsse für die zwei bisherigen Bäder nicht übersteigen soll, ist nicht auszuschließen, dass der zukünftige Zuschussbedarf die bisherigen Zuschüsse für das Hallenbad und das Freibad übersteigt und eine zusätzliche Belastung für den Haushalt darstellen wird.

Aus Sicht der NKPA sind strategisch und finanziell bedeutsame Ansatzpunkte zur Haushaltssicherung im Haushalt gegeben, die auch bereits in den Entwurf eines neuen Haushaltssicherungskonzepts eingeflossen sind. Hierzu gehört insbesondere die Bündelung von Schulstandorten. Die vorliegenden Planungsdaten zur Entwicklung der Schülerzahlen sind diesbezüglich in ihrer Deutlichkeit – insbesondere unter Berücksichtigung der zu Beginn des Schuljahres 2010/2011 nochmals spürbar unter der eigenen Planung liegenden Neuanmeldungen von Schülern – und den bereits eingerichteten kombinierten Klassen in den Ortsteil-Grundschulen kaum noch anderweitig interpretierbar. Eine Möglichkeit ist zum Beispiel die Reduzierung der zur Zeit sechs Grundschulstandorte. Langfristig sollte die Stadt den Betrieb auf nur noch zwei Grundschulstandorte in der Kernstadt ausrichten und dieses Ziel auch bei Investitionen und Unterhaltung in nur noch zeitlich begrenzt nutzbaren Objekten berücksichtigen.

Die an den Landkreis Hildesheim zu entrichtende Nutzungsgebühr für die außerschulische Nutzung der Sporthallen des Landkreises durch Alfelder Sportvereine in Höhe von rd. 60.000 € jährlich entrichtete die Stadt Alfeld (Leine) aus dem Haushalt, ohne sich diese angemessen durch die nutzenden Sportvereine erstatten zu lassen. Diese, auch von der Politik unterstützte, Subventionierung der Vereinslandschaft ermöglichte den Sportvereinen zwar niedrigere Beiträge, belastete aber die Stadt. Zwar hatte die solide Haushaltslage in der Vergangenheit eine solche Praxis zugelassen, allerdings wuchs mit der im Jahr 2009 festzustellenden Trendumkehr hin zu einer längeren strukturellen Unterdeckung im Haushalt die Notwendigkeit der Überprüfung dieser Vorgehensweise, zumal diese Aufgabe nicht als kommunale Kernaufgabe auszulegen ist.

Steuerung im Rahmen des NKR

Die Wirtschaftlichkeit des Handelns einer Kommune kann nicht ausschließlich aus den Finanzdaten abgeleitet werden. Die permanente Optimierung interner Ablaufprozesse hat ebenfalls immer positive Auswirkungen auf die Effizienz. Von daher erachtet es die NKPA als unabdingbar, dass klare Zielvorgaben durch die kommunalpolitischen Gremien eine Konzentration auf Aufgabenschwerpunkte ermöglichen und gleichzeitig den Rückbau von Aufgaben mit weniger Priorität zulassen. Mit den Leitlinien in der „Perspektive Alfeld (Leine)“ lag hier bereits eine gute und ausbaufähige Grundlage vor. Allerdings hatte die Stadt bisher noch keine operativen Ziele von diesen Leitlinien abgeleitet. Somit fehlte bisher noch ein NKR-taugliches Zielsystem als Basis für einen Steuerungskreislauf, der ein zeitnahes und effizientes Handeln weitergehend unterstützen könnte. Da die Stadt das NKR bereits zum 01.01.2010 eingeführt hat, sollte sie nunmehr die damit verbundenen Steuerungsinstrumente (Ziele, Produkte) anpassen und eine Zusammenführung anstreben.

Der Prüfungszeitraum 2007 bis 2009 war aufgrund der zum 01.01.2010 geplanten Umstellung auf das NKR maßgeblich von den hierfür erforderlichen Vorarbeiten bestimmt und führte gleichzeitig zu einer Fokussierung der Mitarbeiter auf diesen Bereich.

Aufbau einer Kosten-Leistungs-Rechnung

Ein wesentlicher Baustein des NKR ist eine verstärkte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung. Unabdingbar dafür ist eine KLR zur Unterstützung der Verwaltungssteuerung. Eine KLR für die wesentlichen und steuerungsrelevanten Bereiche lag zum Prüfungszeitpunkt noch nicht vor. Ein Aufbau ist durch die Stadt für das Jahr 2011 vorgesehen. Es wird aus Sicht der NKPA allerdings empfohlen, zunächst die Ziele und Handlungsschwerpunkte zu definieren und hierauf aufbauend eine KLR zu implementieren, die ein Controlling dieser Ziele und den Grad der Zielerreichung unterstützt. Insofern verweist die NKPA erneut auf die eingangs beschriebene Notwendigkeit der vorrangigen Zielfindung und Zieldefinition, damit die Stadt im Anschluss bei Einrichtung der KLR Mehrarbeit durch Nacharbeiten weitestgehend vermeidet.

Personalmanagement

In den Jahren vor dem Prüfungszeitraum hatte die Stadt Alfeld (Leine) einen nachhaltigen Personalabbau betrieben, der die Personalkosten in diesem Zeitraum sinken ließ. Zwar blieb die Zahl der Stellen im Prüfungszeitraum nahezu unverändert, allerdings war die Aussagefähigkeit des Stellenplans nicht immer gegeben. Hierzu wird auf die nachfolgenden Ausführungen im Berichtsteil IV.2 verwiesen.

Anzahl und Wertigkeit von Stellen haben einen erheblichen Einfluss auf die Höhe der Personalkosten einer Kommune. Aufgrund der im Prüfungszeitraum festgestellten Steigerung der Personalausgaben von rd. 12 % gegenüber dem Vergleichsjahr 2006 stellt sich für die NKPA die Frage der Vereinbarkeit dieser Entwicklung mit der zunehmend angespannteren Haushaltslage, zumal die Gründe hierfür nicht allein auf tariflich bedingte Steigerungen bzw. Besoldungserhöhungen zurückzuführen waren. Zwar war einerseits insbesondere durch den Ausbau der Kindertageseinrichtungen ein deutlicher und durch die Einführung der Doppik ein leichter personeller Mehrbedarf gegeben, dennoch erfordert diese Entwicklung von der Stadt andererseits eine zeitnahe Intensivierung der Produktkritik, um durch dieses Instrument den bisherigen Standard des Personaleinsatzes für einzelne Aufgaben zu hinterfragen.

Die Qualität des Personalmanagements hat die NKPA als Kennzahl dargestellt. Für die Stadt Alfeld (Leine) ergibt sich ein Wert von 41 %. Für weitergehende Erläuterungen hierzu verweise ich auf meine Ausführungen im Berichtsteil IV.2.

Gebäudemanagement

Auch den Bereich des Gebäudemanagements hat die NKPA insbesondere unter dem Aspekt der hohen Bindung von Haushaltsmitteln untersucht. Dabei hat die NKPA die Aspekte der Steuerung, der Bauunterhaltung und der Bewirtschaftung begutachtet und durch die Bildung einer Qualitätskennzahl bewertet. Die Stadt erzielte bei dieser Bewertung ein unterdurchschnittliches Ergebnis, welches insbesondere aus der Tatsache resultierte, dass sie die Gebäudewirtschaft dezentral betrieb. Weitergehende Erläuterungen hierzu sind dem Berichtsteil IV.3 zu entnehmen. Die NKPA sieht gerade aufgrund der hohen Finanzvolumina in diesem Bereich für die Stadt erhebliches Optimierungspotenzial durch eine Zentralisierung dieser Aufgaben.

Erhebung von Gebühren

Die Stadt Alfeld (Leine) bezog die Kosten für den Winterdienst und die Papierkorbleerung nicht in die Kalkulation der Gebühren für die gebührenfinanzierte Einrichtung Straßenreinigung ein, obwohl es sich grundsätzlich um ansatzfähige Kosten im Sinne des § 5 NKAG handelt. Indem sie auf die Refinanzierung über Gebühren verzichtet, musste die Stadt hierfür im Berichtszeitraum über 400.000 € aus ihrem Gesamthaushalt bestreiten. Die rechnerische Überdeckung in der Straßenreinigung führte darüber hinaus sogar noch zu einer Gebührensenkung. In Anbetracht der sich abzeichnenden Verschärfung der Finanzlage der Stadt stellt eine vollständige Berücksichtigung ansatzfähiger Kosten ein wesentliches Element zur Haushaltssicherung dar, welches die Stadt unter Beachtung der anerkannten Einnahmebeschaffungsgrundsätze aus Steuern, Gebühren und Beiträgen auch bei den Gebühren vollständig erschließen muss. Die gleichzeitig bestehende Verpflichtung zur Haushaltssicherung schränkt die „Sollvorschrift“ des § 5 NKAG insoweit ein. Vertretbare Unterdeckungen sollten daher auf Bereiche begrenzt sein, die kaum eine vollständige Kostendeckung erreichen können. Diese Situation war bei der Straßenreinigung einschließlich Winterdienst aber nicht gegeben.

Zuschussbedarf für Einrichtungen der kommunalen Infrastruktur

Bei den übrigen Einrichtungen der kommunalen Infrastruktur war der Standard in der Stadt Alfeld (Leine) mit dem in anderen selbstständigen Gemeinden vergleichbar. Deutliche Unterschiede ergaben sich aber beim betriebsbedingten Zuschussbedarf. Die im Vergleich zu anderen Kommunen auffällig hohen Zuschussbedarfe resultierten im Wesentlichen aus der Anzahl der Sportanlagen. Die Vielzahl an Sporthallen und insbesondere die Anzahl von Sportplätzen in den Ortsteilen stehen aus Sicht der NKPA im Widerspruch zur abnehmenden Einwohnerzahl und bedürfen daher einer Überprüfung.

III.2 Zusammenfassung

Die gemäß § 2 NKPG durchgeführte überörtliche Prüfung der Haushaltsjahre 2007 bis 2009 der Stadt Alfeld (Leine) hat folgendes Ergebnis:

1. Die finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Stadt Alfeld (Leine) 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

- Überörtliche Kommunalprüfung -

Im Auftrag

F l a k e

IV. Feststellungen zu den einzelnen Prüfungsfeldern

IV.1 Verwaltungssteuerung

1.1	Vorbemerkungen	23
1.2	Einsatz von Steuerungsinstrumenten.....	23

1.1 Vorbemerkungen

Auf der Grundlage der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nach den Artikeln 28 Abs. 2 GG und 57 NV hat die Stadt Alfeld (Leine) 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 sie selbstverantwortlich nutzen kann. 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.

Einführung NKR

Nach der Neuordnung des Gemeindehaushaltsrechts sind die Kommunen verpflichtet, ihre Haushaltswirtschaft spätestens ab dem Jahr 2012 nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung im Rechnungsstil der doppischen Buchführung zu führen. Mit der Umstellung sind die in § 21 GemHKVO aufgeführten Steuerungsinstrumente für Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle sowie zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit verpflichtend einzusetzen. Die Anwendung der Instrumente führt die Kommune in einen Steuerungskreislauf.

Der Rat der Stadt beschloss am 30.03.2006, dass die haushalts- und kassenrechtlichen Vorschriften in der bis zum 31.12.2005 geltenden Fassung bis längstens für das Haushaltsjahr 2011 Anwendung finden, strebte jedoch einen früheren Umstieg an. Die Stadt betraute ein Projektteam mit dem Umstellungsprozess.

Bei der Umstellung auf NKR zum 01.01.2010 konzentrierte sich die Stadt Alfeld (Leine) zunächst auf die Umstellung des Finanzverfahrens und die Erstellung der ersten Eröffnungsbilanz, an der sie zum Prüfungszeitpunkt noch arbeitete. Die Einführung der nach § 21 GemHKVO verpflichtend vorgesehenen Instrumente hatte die Stadt bewusst zurückgestellt. Eine Einführung soll später erfolgen.

Prüfungsfeststellung

Die Stadt Alfeld (Leine) sollte die in § 21 GemHKVO vorgesehenen Steuerungsinstrumente unverzüglich einführen.

Die nachfolgenden Ausführungen sind, soweit sie über die gesetzlichen Anforderungen hinausgehen, als Empfehlung zu verstehen. Sie knüpfen an den Stand der Erhebung zum Zeitpunkt der örtlichen Prüfung an.

Aufbau eines Zielsystems

Klare Zielvorgaben durch die kommunalpolitischen Gremien sind unabdingbar, damit eine Konzentration auf die gesetzlich vorgegebenen und kommunalpolitisch gewünschten Aufgabenbereiche und eine angemessene finanzielle Ausstattung (Budgethöhe) erfolgen kann.

Ein systematisch abgeleitetes Zielsystem ist zudem die Basis für den Aufbau und die Vernetzung der Instrumente zu einem funktionierenden Steuerungssystem. Zu diesem Zweck sollten die strategischen Ziele systematisch auf die darunter liegenden Ebenen bis auf das Produkt herabgebrochen werden. Die Zielvorgaben könnte die Stadt als Richtschnur für die Ausgestaltung der Produkte und für die Kontrolle des Zielerreichungsgrads über Kennzahlen einsetzen.

Die Stadt hatte die „Perspektive Alfeld (Leine)“ – Leitlinien einer ökonomisch effizienten, sozial ausgeglichenen und ökologisch verträglichen Stadtentwicklung – unter breiter Beteiligung der Öffentlichkeit entwickelt und vom Rat am 30. März 2006 als zukünftige Grundlage des Handelns von Rat und Verwaltung verabschiedet.

Die Leitlinien in der „Perspektive Alfeld (Leine)“ lauten:

- Vermögen – Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen
- Vielfältigkeit – Stärkung der Innenstadt
- Vertrauen – Einbeziehung, Mitbestimmung und Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger
- Voraussetzung - Bildung und Kultur
- Verbundenheit – Erhaltung und Fortentwicklung der städtebaulichen und dörflichen Eigenarten der Ortsteile
- Verantwortung - Förderung der kinderfreundlichen Stadt
- Vernunft – Förderung des ökologischen Planens und Bauens

Die Stadt führte jede Leitlinie textlich weiter aus und versah sie mit Zielen. Allerdings waren die Ziele im Kontext mitunter kaum von allgemeinen Ausführungen abgrenzbar, was deren Verwendung als Handlungsgrundlage erschwerte.

Die Stadt nutzte das Leitbild als Handlungsgrundlage für eine projektorientierte Stadtentwicklung und führte diverse Projekte zur Umsetzung durch.

Eine Überprüfung/Anpassung des Leitbilds fand bisher nicht statt. Die Stadt plante, sich mit der bisherigen Umsetzung des Leitbilds im Jahr 2011 u. a. in einer Bürgerveranstaltung, dem sogenannten Stadtgespräch, zu befassen.

Die Notwendigkeit eines Zielsystems, aus dem die Stadt für das NKR taugliche operative Ziele aus den Leitlinien ableiten kann, hatte die Verwaltungsleitung erkannt. Zum Prüfungszeitpunkt stellte sie unter dem Motto „Alfeld 2020“ Überlegungen zum Aufbau eines solchen Systems ab 2011 an. Konkrete Planungen zum zeitlichen Ablauf und zum Verfahren gab es noch nicht.

Prüfungsempfehlungen

Die Stadt Alfeld (Leine) sollte zeitnah ein Zielsystem als Basis für einen Steuerungskreislauf im NKR aufbauen.

Dabei sollte sie alle klassischen Aufgabenfelder der Kommune einbeziehen. Für die Stadt hieße dies, das vorhandene Leitbild z. B. um die Erkenntnisse aus der Jugendstudie 2010 und die Ergebnisse der Schulbedarfsplanung zu ergänzen, bisher nicht untersuchte Aufgabenfelder auf Handlungsbedarfe zu durchleuchten und alle klar formulierten Ziele in einem überarbeiteten Leitbild im Sinne einer Gesamtstrategie zusammenführen und dies für den Aufbau der Steuerungsinstrumente zu verwenden. Erklärtes Ziel sollte es sein, derzeit noch parallel nebeneinander bestehende Konzeptionen zusammenzuführen, um so den Aufbau eines einheitlichen Steuerungskreislaufs und Controllings mit Berichtswesen zu erleichtern.

Soweit sich nicht alle Leitlinien oder Ziele gleichzeitig bedienen lassen, sollte die Stadt sich Schwerpunkte für die einzelnen Jahre setzen.

Produkte

Nach § 21 Abs. 2 GemHKVO sollten Ziele und Kennzahlen zur Grundlage von Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des jährlichen Haushalts gemacht werden. Folglich müssen sich die Informationen hierzu bei den Produkten wiederfinden.

Die Stadt hatte unter Berücksichtigung des verbindlichen Produktrahmens für den ersten Haushalt auf NKR-Grundlage flächendeckend Produkte definiert, beschrieben

und im Haushalt abgebildet. Welche Produkte für die Stadt Alfeld (Leine) zukünftig den Status eines wesentlichen Produkts haben sollen, hatte die Stadt bisher noch nicht festgelegt.

Prüfungsfeststellung

Die wesentlichen Produkte, somit die Festlegung der zukünftigen Handlungsschwerpunkte, sind durch den Rat der Stadt Alfeld (Leine) noch zu beschließen.

Die Stadt orientierte die Produktstruktur an ihrer Organisationsstruktur. Vereinzelt hatte dies zur Folge, dass nach dem verbindlichen Produktrahmen für Niedersachsen sachlich zusammengehörige Produkte von verschiedenen Organisationseinheiten bearbeitet wurden. So nahmen fast alle Organisationseinheiten der Stadt beispielsweise Aufgaben der Gebäudebewirtschaftung wahr. Im Hochbauamt wies sie Aufgaben der Gebäudebewirtschaftung z. B. als das Produkt „Bau- und Unterhaltungsleistungen an städtischen Objekten“ und im Organisationsamt z. B. als „Gebäudewirtschaft“ aus.

Ziele und Kennzahlen sollen zur Grundlage von Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des jährlichen Haushalts gemacht werden (§ 21 Abs. 2 GemHKVO). Folglich müssen sich Informationen hierzu bei den Produkten wiederfinden.

Die wesentlichen Produkte sind gem. § 4 Abs. 7 GemHKVO) für jeden Teilhaushalt umfassend zu beschreiben und wie folgt zu ergänzen: Die Leistungen sind zu beschreiben. Es sind Ziele messbar zu formulieren. Die geplanten Maßnahmen zur Zielerreichung sind zu beschreiben und Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung zu bestimmen.

Prüfungsempfehlungen

Die NKPA empfiehlt, die Zuordnung von verwandten Produkten auf verschiedene Organisationseinheiten unter organisatorischen Aspekten zu hinterfragen. Soweit die Stadt eine gesplittete Aufgabenwahrnehmung als zweckmäßig erachtet, sollte sie eine Zusammenführung der Finanzdaten für die Aufgabe sicherstellen, um die Gesamtkosten ermitteln und bei Entscheidungen berücksichtigen zu können. Die Stadt sollte

die im Haushalt nach NKR ausgewiesenen Verantwortlichkeiten mit denen im Geschäftsverteilungsplan abgleichen und ggf. anpassen.

Die NKPA empfiehlt, bei der Definition von Zielen auf eine schlüssige Ableitung von den übergeordneten strategischen Zielen zu achten, um das noch aufzubauende Controlling zu erleichtern. Ergänzt um gesetzliche Ziele lägen dann auch die Voraussetzungen für eine Produktkritik vor. Dabei werden sämtliche Produkte und Leistungen an ihrem Beitrag zur Zielerreichung gemessen und die Leistungen, die keinen oder nur einen geringen Beitrag zur Zielerreichung leisten, auf das gesetzliche Mindestmaß reduziert oder ganz eingestellt.

Die NKPA macht darauf aufmerksam, dass § 4 Abs. 7 GemHKVO nur die Beschreibung der wesentlichen Produkte fordert. Produkte, die nicht als wesentlich eingestuft sind, müssen gem. § 4 Abs. 2 GemHKVO lediglich hinsichtlich Aufwand und Ertrag abgebildet werden.

Budgetierung/dezentrale Ressourcenverantwortung

Im NKR können Teilhaushalte, Produktbereiche, Produktgruppen oder Produkte, die einen funktional begrenzten Aufgabenbereich darstellen, durch Haushaltsvermerk zu einer Bewirtschaftungseinheit (Budget) erklärt werden (§ 4 Abs. 3 GemHKVO).

Die Stadt Alfeld (Leine) bildete in ihrem ersten doppischen Haushalt insgesamt 61 Budgets, die sich auf 20 Teilhaushalte verteilten. Die Teilhaushalte entsprachen den Aufgabenbereichen der Ämter und des Bürgermeisters bzw. der Dezernenten. Die Kosten für Personalaufwendungen, Bauunterhaltung durch Firmen, Bauunterhaltung durch den Baubetriebshof und Geschäftsausgaben waren in den von Fachämtern zu verantwortenden Budgets nicht enthalten. Hierfür hatte sie zentral verwaltete Budgets gebildet.

Nach Auffassung der NKPA erschwert sowohl die teilweise zentrale Verwaltung als auch die Vielzahl der gebildeten Teilhaushalte die Steuerung, weil Schwankungen auf der Ertrags- oder Aufwandsseite bei zu geringen Volumina der Budgets kaum auszugleichen sind.

Prüfungsempfehlung

Nach Auffassung der NKPA sollten die jeweils Verantwortlichen möglichst alle Kosten, die für die Erstellung ihrer Produkte und Leistungen anfallen, vertreten und deshalb in die Budgets einbeziehen. Soweit die Stadt Alfeld (Leine) für besondere Aufgabenbereiche eine zentrale Bewirtschaftung als zweckmäßig erachtet, böte sich ein Auftragnehmer-Auftraggeberverhältnis an, in dem die zentral bewirtschaftende Stelle als interner Dienstleister auftritt.

Die NKPA empfiehlt, die Bildung der Teilhaushalte und Budgets zu überprüfen, mit dem Ziel, hierfür zukünftig eine monetäre Größe zu erreichen, die den unterjährigen Ausgleich von Schwankungen auf der Ertrags- und Aufwandsseite zulässt.

KLR

Mit der Umstellung auf die Doppik ist insbesondere die KLR zur Unterstützung der Verwaltungssteuerung und für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit bei der Aufgabenerfüllung einzusetzen (§ 21 GemHKVO).

Die Stadt Alfeld (Leine) hatte bis zum Prüfungszeitpunkt noch keine aussagefähige und steuerungsunterstützende KLR aufgebaut. Im Finanzverfahren buchte sie flächendeckend erste Kostenstellen mit, ohne dass sie die Daten für Steuerungszwecke einsetzte. Eine detailliertere Kostenrechnung hatte sie für die gebührenfinanzierten Einrichtungen eingerichtet. Sie strebte die Einführung einer integrierten KLR für das Jahr 2011 an.

Prüfungsfeststellung

Mit der Umstellung auf das NKR ist die KLR bedarfsgerecht aufzubauen.

Prüfungsempfehlung

Bevor die Stadt Alfeld (Leine) mit der Einführung der KLR beginnt, sollte sie sich bewusst machen, welche Ziele und Kennzahlen sie über die KLR messen will und welche weiteren betriebswirtschaftlichen Kennzahlen sie zur Steuerungsunterstützung benötigt.

Die Ausgestaltung sollte in der Tiefe den Informationsbedürfnissen der betreffenden Verwaltungsbereiche folgen, um das Verhältnis zwischen Aufwand und Nutzen optimal zu gestalten. Vielfältige Zahlenreihen und überflüssige Auswertungen lassen sich vermeiden, indem man mit einer groben Struktur beginnt und diese mit wachsendem Informationsbedürfnis nach und nach verfeinert.

Zudem sollten frühzeitig die Anforderungen an die Leistungsseite berücksichtigt werden, weil nicht alle kommunalen Leistungen zweckmäßig monetär bewertet werden können, und diese in anderer geeigneter Form zu bewerten sind.

Controlling/Berichtswesen

Ein umfassendes Finanz- und Leistungscontrolling mit unterjährigem Berichtswesen hatte die Stadt Alfeld (Leine) zum Prüfungszeitraum mangels entsprechender KLR-Daten noch nicht aufgebaut. Auch hatte sie noch keine Überlegungen zum Aufbau und zur Ausgestaltung eines künftigen Controllings angestellt. Hierbei geht es insbesondere um die Frage, welche Informationen die Stadt messen will, um den Grad der Zielerreichung überprüfbar zu machen.

Prüfungsempfehlung

Ein Controlling sollte entsprechend dem Ausbau der Controllinggrundlagen aufgebaut werden, damit die Kommune Aussagen zur Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns und zur Zielerreichung treffen und bei Bedarf steuernd tätig werden kann.

Die Rahmenbedingungen zum Controlling und Berichtswesen, z. B. Verfahren, Stichtage, Verantwortlichkeiten, sollten geregelt werden. Die erforderlichen Regeln und Rahmenbedingungen zu den einzelnen Instrumenten sollten in einer Dienstanweisung zusammengefasst werden, um die Übersicht und das Verständnis als vernetztes Steuerungssystem zu gewährleisten.

Gesamtbetrachtung

Die Voraussetzungen für die mit der Umstellung auf das NKR zu intensivierende Steuerung lagen bei der Stadt Alfeld (Leine) im Prüfungszeitpunkt noch nicht vor. Die

Stadt sollte die erforderlichen Instrumente schnellstmöglich auf- bzw. ausbauen und vernetzen.

IV.2 Personalmanagement

2.1	Vorbemerkungen	32
2.2	Stellen- und Personalkostenentwicklung	32
2.3	Qualitätskennzahl Personalmanagement	36

2.1 Vorbemerkungen

Die Selbstverwaltungsgarantie umfasst auch die Personalhoheit. Die NKPA hat die Personalkostenentwicklung daher vor allem unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten beurteilt. Sie hat anhand eines Fragenkatalogs untersucht, ob die Organisation und das Aufgabenspektrum des Personalmanagements geeignet waren, einen am Bedarf orientierten Personalbestand vorzuhalten. Hierzu hat die NKPA die Qualitätskennzahl Personalmanagement entwickelt. Die Bewertung des Erfüllungsgrads nahm sie im interkommunalen Vergleich mit den anderen selbstständigen Gemeinden des Vergleichs rings vor.

2.2 Stellen- und Personalkostenentwicklung

Entwicklung der Stellen

Die Zahl der Stellen blieb im Prüfungszeitraum nahezu unverändert. Im Referenzjahr 2006 hatte die Stadt 204,5 Stellen, im Jahr 2009 insgesamt 206 Stellen. Im Jahr 2010 gab es einen leichten Anstieg auf 209 Stellen. Bei insgesamt 30 Stellen handelte es sich um Beamtenstellen.

Im Jahr 1999 hatte die Stadt noch 227,5 Stellen. Bis zum Prüfungszeitraum hatte sie die Zahl der Stellen folglich um mehr als 20, also um knapp 10 % reduziert. Optimierte Regie- oder Eigenbetriebe hatte sie nicht. Sämtliche Stellen führte sie in der Kernverwaltung, auch die Vielzahl an Stellen für Facharbeiter in den Bereichen Bauhof und Abwasserbeseitigung. Im Stellenplan 2010 wies die Stadt den Arbeiter-Bereich noch gesondert mit 75 Stellen aus. Für die Beschäftigten in den vier städtischen Kinder-

tagesstätten gab es zuletzt 27 Stellen. Nach Angaben der Stadt waren für die Einführung der Doppik im Jahr 2010 drei neue Stellen erforderlich.

Prüfungsfeststellung

Die NKPA stellte fest, dass die Stadt die Beschäftigten, denen sie Altersteilzeit gewährt hatte, mit Eintritt in die Freistellungsphase nicht mehr – wie nach den einschlägigen Bestimmungen zur stellenplantechnischen Umsetzung der Altersteilzeit vorgeschrieben – im Stellenplan führte. Hierdurch führte die Stadt nicht alle Planstellen im Stellenplan auf, aus denen eine Vergütung bzw. Besoldung an diese Mitarbeiter erfolgte.

Die Stadt Alfeld (Leine) erklärte im Rahmen ihrer Stellungnahme, die Altersteilzeit-Stellen seit dem Stellenplan 2011 entsprechend auszuweisen.

Gemessen an der Einwohnerzahl Alfelds und der Größe der städtischen Verwaltung verfügte die Stadt Alfeld (Leine) im Vergleich zu anderen Kommunen über eine beträchtliche Zahl hochwertiger Stellen. Nach Lockerung der Regelungen zu den Stellenobergrenzen vollzog sie im Prüfungszeitraum für insgesamt fünf Planstellen der BesGr. A 11 bis A 13 Stellenhebungen. Im Stellenplan 2010 wies sie insgesamt 42,5 Stellen oberhalb der BesGr. A 9 bzw. der Entgeltgruppen EG 9 / S 9 aus. Lässt man die 75 Stellen des Stellenplans für tariflich Beschäftigte (ehemals Arbeiter) außer Betracht, befand sich folglich fast ein Drittel aller Stellen in diesem Bereich.

Die NKPA führt die Stellenbewertungspraxis der Stadt Alfeld (Leine) auf ein nicht mehr aktuelles Bewertungsverfahren zurück und empfiehlt zukünftig die Anwendung eines aktuelleren Bewertungsverfahrens, beispielsweise auf Grundlage der KGSt.

Die Stadt Alfeld (Leine) erklärte im Rahmen ihrer Stellungnahme, dass das von ihr praktizierte Verfahren zwar „betagt“, bislang aber von allen Seiten akzeptiert und auch nicht von der Aufsichtsbehörde beanstandet worden sei. Gleichwohl überlege sie, sukzessive auf ein anderes Bewertungssystem umzustellen.

Prüfungsempfehlung

Vor dem Hintergrund der steigenden Personalkostenentwicklung empfiehlt die NKPA der Stadt Alfeld (Leine), zukünftig Handlungsschwerpunkte zu setzen bei der Identi-

fikation von Aufgaben, die hinsichtlich ihres Umfangs verringert werden können oder ggf. sogar gänzlich entbehrlich sind. Nur dann können in der Folge ggf. Stellen abgebaut und Personalkosten verringert werden.

Konkrete Einsparmöglichkeiten ergeben sich in den Folgejahren, weil mehrere Beamte auf hochwertigen Stellen altersbedingt ausscheiden werden. Somit bestehen für die Stadt bei einer Umsetzung gewisse zeitliche Fixpunkte, die es zu wahren gilt.

Entwicklung der Personalkosten

Die Höhe der bereinigten Personalkosten stieg im Prüfungszeitraum kontinuierlich von rd. 8,1 Mio. € im Jahr 2006 auf rd. 9,1 Mio. € im Jahr 2009 an. Die Erhöhung um rd. 12,4 % liegt deutlich über den tarifbedingten Steigerungen/Besoldungserhöhungen und resultierte im Wesentlichen aus dem Ausbau der Kindertagesstätten, Stellenhebungen als Folge einer Neubewertung, zusätzlichen Personalbedarfs zur Einführung des NKR sowie aus Altersteilzeitfällen.

Für die Ermittlung der bereinigten Personalkosten hat die NKPA die Ergebnisse der HGr. 4 um die Aufwendungen für ehrenamtliche Tätigkeiten (leichter Anstieg auf zuletzt 170.000 €) und um die Personalkostenerstattungen Dritter reduziert. Letztere lagen in den einzelnen Prüfungsjahren relativ konstant bei rd. 0,7 Mio. € und resultierten hauptsächlich aus Erstattungen der ARGE für dorthin abgeordnetes Personal (sieben Beschäftigte im Jahr 2009).

Vor dem Prüfungszeitraum hatte die Stadt jedoch ihre Personalkosten verringert. Stiegen die (noch nicht bereinigten) Personalkosten bis zum Jahr 2003 noch auf rd. 9,2 Mio. € an, lagen sie im Jahr 2006 bei noch rd. 8,8 Mio. €.

Für das Jahr 2010 plante die Stadt einen Anstieg der bereinigten Personalkosten auf rd. 9,3 Mio. €, den sie nicht nur auf einen Personalmehrbedarf durch die Einführung der Doppik zurückführte, sondern auch auf den erstmaligen Ansatz von Personalarückstellungen. Berücksichtigt man die Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen, die als Posten in der Eröffnungsbilanz geplant waren, betragen die rückstellungsbedingten Aufwendungen für Pensions- und Beihilferückstellungen im Jahr 2010 rd. 185.000 €. Altersteilzeit- und Urlaubsrückstellungen hatte die Stadt Alfeld (Leine) noch nicht

ausgewiesen. Insoweit werden sich zukünftig weitere Belastungen für den Haushalt ergeben, ohne dass es zu einer Veränderung beim Personalstamm kommt.

Die Stadt Alfeld (Leine) wies in ihrer Stellungnahme auf neuere Entwicklungen hin, wonach der Rat beschlossen habe, ab dem Jahr 2013 die Aufgaben der Rechnungsprüfung im Wege der kommunalen Zusammenarbeit auf den Landkreis Hildesheim zu übertragen. Des Weiteren plane sie, im Rechts- und Ordnungsamt eine Stelle einzusparen. In den Jahren 2007 bis 2010 habe sie insgesamt sechs Stellen für zusätzliche Kinderbetreuungsangebote sowie für die Einführung des NKR eingerichtet, was Konsolidierungserfolge wieder zunichte gemacht habe.

Sie sei weiter bestrebt, die Personalkosten zu senken. Der Rat und die Verwaltung haben im Oktober 2010 eine Arbeitsgruppe zum Thema Personalkostenreduzierung gebildet.

Dem Sinn und Zweck der Doppik wird die Stadt Alfeld (Leine) insgesamt erst dann voll gerecht, wenn sie die Rückstellungen nicht mehr - wie noch im Jahr 2010 - ausschließlich dem Teilergebnishaushalt Haupt- und Personalamt zuordnet. Sie sind anteilig weiter auf die verschiedenen Teilhaushalte und die Produkte umzulegen. Erst dann lassen sie die tatsächlichen Produktkosten erkennen und können z. B. auch in die Berechnung der Gebühren für gebührenfinanzierte Leistungen der Stadt einfließen.

Eine negative Wirkung für die Haushaltslage der Stadt Alfeld hatte vor allem die folgende, bei Jahresabschlussanalysen anerkannte Kennzahl zum Personalaufwand. Betragen die bereinigten Personalkosten pro Einwohner der Stadt Alfeld (Leine) im Jahr 2006 noch rd. 383 €, stieg dieser Wert im Jahr 2009 auf rd. 444 € an. Mit Einführung der Doppik im Jahr 2010 stieg dieser Wert weiter an. Auf einen Vergleich doppischer Werte mit zuvor kamerale Daten verzichtete die NKPA, weil allein die Steigerung in den Jahren 2006 bis 2009 im ausschließlich kamerale Prüfungszeitraum bereits einen klaren Trend kennzeichnet.

Prüfungsempfehlung

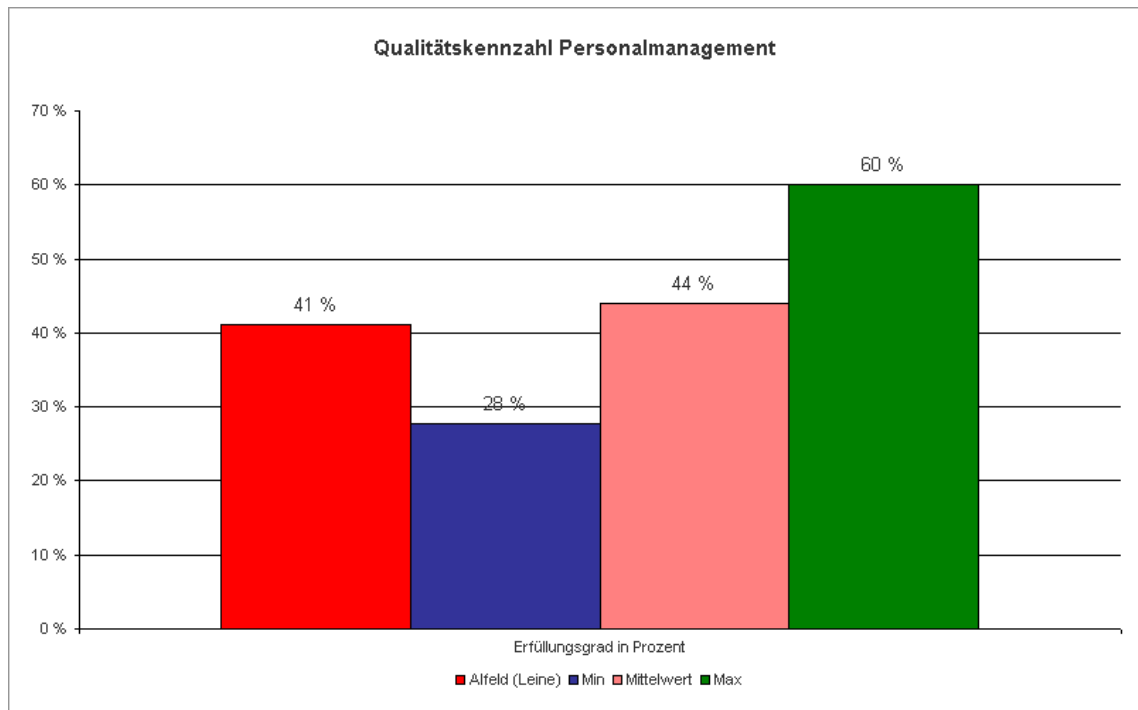
Der NKPA empfiehlt der Stadt Alfeld (Leine), ihr Leistungsspektrum und das hierfür zukünftig noch erforderliche Personal an die demografische Entwicklung anzupassen.

Auch bei Berücksichtigung der Tatsache, dass sich mit zurückgehender Bevölkerungszahl kommunale Leistungen nicht in einem gleichen Verhältnis mit verringern oder abbauen lassen, führen die Problemlagen der Haushaltswirtschaft sowie die vorstehend beschriebenen Trends zu keinem anderen Ansatzpunkt. Anzustreben ist eine Intensivierung von Maßnahmen, wie z. B. der Übertragung der Reinigung von Sporthallen auf die diese nutzenden Sportvereine.

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 Demografie-management zum Prüfungszeitpunkt bewertet.

Die NKPA erkennt an, dass die diesem Vergleichsring angehörenden selbstständigen Gemeinden aufgrund ihrer Größe nicht alle genannten Instrumente des Personalmanagements in der Praxis vollständig entwickeln und ausbauen können. Insofern stellt die eingesetzte Modellberechnung einen Idealwert dar, der primär das Ziel verfolgt, durch das Aufdecken von Optimierungsansätzen innerhalb des Vergleichs eine weitergehende Analyse der aufgezeigten Bereiche unter Berücksichtigung der örtlichen Bedürfnisse anzuregen.



Ansicht 1: Qualitätskennzahl Personalmanagement

Die NKPA hat die Qualität des Personalmanagements in Form einer Kennzahl bewertet. Für die Stadt Alfeld (Leine) ergibt sich ein Wert von 41 %. Dieser liegt im interkommunalen Vergleich aller zehn selbstständigen Gemeinden dieses Vergleichs rings knapp unterhalb des Mittelwerts.

Das Personalmanagement der Stadt war geordnet. Aufgrund der noch überschaubaren Größe der Verwaltung funktionierte das Personalmanagement auch ohne einige der im Rahmen der Prüfung abgefragten Instrumente. Gleichwohl sollte die Stadt ihre bewährte Praxis aus Sicht der NKPA in den nachfolgend genannten Punkten anpassen.

Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels sollte die Stadt ihre Personalbedarfsplanung auf der Grundlage künftig benötigter Kompetenzen intensivieren. Die verschiedenen, bereits von ihr geführten Übersichten, sollte sie zusammenführen. Der qualitative und quantitative Personalbedarf ist durch aktuelle Stellenbeschreibungen und Stellenbewertungen zu ermitteln. Diese Grundlage der Personalbedarfsplanung wurde bisher auf Basis eines veralteten Stellenbewertungsmodells erstellt. Dies sollte, wie zuvor schon erläutert, nach aktuellen Grundsätzen modifiziert werden.

Die Stadt verfügte über kein Personalentwicklungskonzept als Grundlage für eine darauf aufbauende Personalentwicklung. Gerade vor dem Hintergrund sich verändernder und immer komplexer werdender Arbeitsprozesse, z. B. wegen neuer Aufgaben in Kommunalverwaltungen oder in Folge der Finanzsituation von Kommunen, dem steigenden Renteneintrittsalter oder zunehmenden Personalrekrutierungsproblemen, ist eine Förderung des aktiven Personals von zunehmender Wichtigkeit.

Des Weiteren fehlte in der Stadt Alfeld (Leine) ein qualifiziertes Fortbildungskonzept, in dem dienstliche Notwendigkeiten für Fortbildungen der Bediensteten, speziell für Führungskräfte und ältere Bedienstete, definiert und die Umsetzung derselben geregelt werden.

Ferner fand das in der Arbeitswissenschaft anerkannte Instrument von Mitarbeitergesprächen in der Stadt keine Anwendung. In solchen neben dem Prozess der leistungsorientierten Bezahlung stehenden Gesprächen mit Zielvereinbarungen sowie entsprechender Dokumentation und Evaluation ist ein zeitgemäßes und hoch effizientes Führungs- und Personalentwicklungsinstrument zu sehen.

Schließlich empfiehlt die NKPA, die einzelnen Maßnahmen zur Gesundheitsförderung mit dem Ziel, die Arbeitsfähigkeit der Beschäftigten zu sichern und zu fördern, auszuweiten und im Rahmen der Personalentwicklung zu einem systematischen Gesundheitsmanagement auszubauen.

Im Rahmen ihrer Stellungnahme kritisierte die Stadt grundsätzlich Inhalte und Zustandekommen der Qualitätskennzahl zum Personalmanagement. Aus Sicht der Stadt fehle bei der Ermittlung eine Aussage der dafür zur Verfügung stehenden Personalkapazität. Ein solcher Zusammenhang war jedoch nicht Gegenstand der Prüfungen der NKPA.

IV.3 Gebäudemanagement

3.1	Vorbemerkungen	39
3.2	Qualitätskennzahl Gebäudewirtschaft	39

3.1 Vorbemerkungen

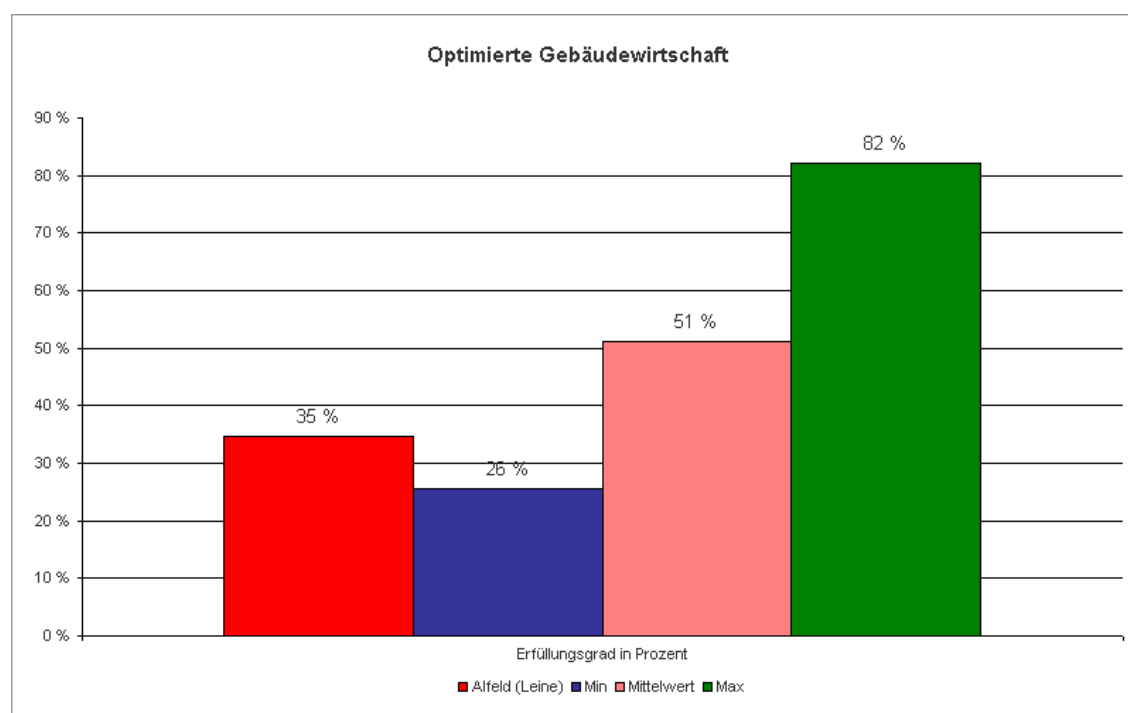
Gebäude und Grundstücke, die eine Kommune zur Erledigung ihrer Aufgaben (z. B. Sporthallen, Kindertagesstätten, Bürogebäude) benötigt, stellen erhebliche Vermögenswerte dar, die hohe laufende Kosten (Bauunterhaltung, Reparatur, Sanierung, Hausmeister- und Reinigungsdienste) verursachen und damit beträchtliche 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. Anhand ausgewählter Fragestellungen hat die NKPA die Kriterien weiter differenziert.

Die NKPA legte bei der Gesamtbetrachtung das größte Gewicht auf die Steuerung, gefolgt von der Bauunterhaltung und der Bewirtschaftung. Den Erfüllungsgrad bewertete sie im interkommunalen Vergleich mit den anderen selbstständigen Gemeinden des Vergleichsrings.



Ansicht 2: Optimierte Gebäudewirtschaft

Die Stadt Alfeld (Leine) erzielte im interkommunalen Vergleich ein Ergebnis, das 16 % unter dem Mittelwert von 51 % lag. Das Ergebnis ist auf das Fehlen wesentlicher Grundlagen wie z. B. analysierbarer Daten sowie auf die dezentrale Organisationsstruktur zurückzuführen.

Aus Sicht der NKPA besteht bei der Stadt Alfeld (Leine) in diesem Bereich erhebliches Optimierungspotenzial mit der Möglichkeit, Einsparungen zu erzielen. Die Stadt sollte schnellstmöglich ihre bisherigen Überlegungen zur einheitlichen Steuerung fortführen und mit einer ganzheitlichen Analyse und Optimierung ihrer Gebäudewirtschaft beginnen.

Aufbauorganisation und Steuerung

Im Prüfungszeitraum hatte die Stadt ihre Gebäudewirtschaft dezentral organisiert. Das Hauptamt schloss beispielsweise Energieliefer- und Versicherungsverträge ab, das Personalamt betreute das Eigenreinigungspersonal, das Organisationsamt beschaffte die Verbrauchsmaterialien, das Hochbauamt führte die Bauunterhaltung durch und schloss Verträge für die Wartung technischer Anlagen ab und die Fachämter legten

den Raumbedarf fest, setzten die Hausmeister ein und beglichen die Bewirtschaftungskosten für die genutzten Gebäude.

Ein zentrales oder vernetztes Gebäudekataster mit den für die Bauunterhaltung und Bauerhaltung relevanten objektbezogenen, gebäudewirtschaftlichen, personalwirtschaftlichen und rechtlichen Grundlagen setzte die Stadt Alfeld (Leine) nicht ein. Jedes Fachamt hielt die von ihm benötigten Daten in beliebiger Form vor und pflegte sie z. B. in Papierakten, Excel-Dateien oder im CAD-System. Auch die Finanzdaten wurden bisher nicht in einer Kostenrechnung zusammengeführt.

Vereinzelt gab es Datengrundlagen und Auswertungen, die für Steuerungszwecke genutzt wurden, wie z. B. die Verbräuche in Schulen. Soweit sie die Gebäude selbst bewirtschafteten, kannten die jeweiligen Nutzer innerhalb der Stadtverwaltung die Kosten.

Prüfungsempfehlung

Die vorgefundene Aufgabenverteilung birgt nach den Erfahrungen der NKPA gegenüber einer zentralen Aufgabenerledigung zusätzliche Kostenfaktoren und Risiken, wie beispielsweise viele Schnittstellen mit hohem Abstimmungs- und Abgrenzungsbedarf, das Vorhalten von Fachverstand an mehreren Stellen, unterschiedliche Standards und Maßstäbe oder verschiedene Datengrundlagen mit unzureichenden Auswertungsmöglichkeiten.

Die NKPA empfiehlt, die dezentrale Organisation des Gebäudemanagements zu überdenken. Sie empfiehlt eine Zentralisierung der Aufgaben, um das vorzuhaltende Fachwissen zu konzentrieren und stärker zu nutzen, Schnittstellen und damit Abstimmungsaufwand zu reduzieren und so Synergieeffekte zu erschließen. Zudem ist die Kenntnis der vollständigen Kosten der städtischen Gebäudewirtschaft Grundlage, um die Wirtschaftlichkeit von Organisationsformen unter Einbeziehung Dritter beurteilen zu können.

Die Stadt Alfeld (Leine) bestätigte in ihrer Stellungnahme, dass sie sich aktuell mit der Frage der Einführung einer zentralen Gebäudewirtschaft befasse. Eine abschließende Entscheidung stehe noch aus.

Die NKPA empfiehlt zudem, den Einsatz eines Facility-Management-Systems zu prüfen. Durch die Datenvorhaltung in einem System können regelmäßig weitere Synergieeffekte erzielt werden, weil Schnittstellen abgebaut, Mehrfacherfassung vermieden, der Aufwand für die Datenpflege reduziert und die Auswertungsmöglichkeiten verbessert werden. Besonders gut schätzten andere Kommunen modular aufgebaute Systeme ein. Erfolgskritisch bei dem Einsatz eines solchen Systems ist die Zeitnähe der Datenerfassung, da erst nachfolgend Auswertungen erfolgen und Optimierungsmaßnahmen abgeleitet werden können.

Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Nutzer und Bewirtschafter

Die Bauunterhaltung aller Gebäude erfolgte zentral durch das Bauamt. Die dafür erforderlichen Mittel waren in einem gesonderten Budget zusammengefasst. In die Produkte floss jeweils der für das Gebäude tatsächlich entstandene Aufwand ein.

Folglich waren diese Bauunterhaltungskosten aus dem Budget des jeweiligen Fachamts ausgenommen, obwohl sie in die jeweiligen Produkte einfließen. Nach Auffassung der NKPA erleichtert dies eine Bauunterhaltung im Sinne der Gesamtverwaltung, erschwert jedoch die Produktsteuerung, da die Gebäudekosten jährlich stark schwanken können und die Produktverantwortlichen diese nicht beeinflussen können.

Prüfungsempfehlung

Die NKPA empfiehlt, über eine Ausgestaltung der Beziehungen von Nutzer und Bewirtschafter nach dem Mieter-Vermieter-Modell nachzudenken. Dabei würde der Nutzer (Mieter) mit einer gleichmäßigen Miete belastet, die er in seinem Budget zu verantworten hätte, was gleichzeitig die Produktsteuerung erleichtern würde, weil die Miete von jährlich schwankendem Gebäudeunterhaltungsaufwand losgelöst wäre. Der Vermieter könnte – im Sinn des gesamtstädtisch größten Nutzens – zentral koordinierend die Unterhaltungsmaßnahmen durchführen.

Bauunterhaltung/Bauerhaltung

Bis zum Jahr 2006 inspizierte die Stadt Alfeld (Leine) die baulichen Anlagen einmal jährlich durch die zuständigen Hochbauamtsmitarbeiter, der die Ergebnisse in einem

mehrjährigen Instandhaltungsplan auflistete. Die Stadt kalkulierte anschließend jeweils die für das Folgejahr anstehenden Maßnahmen. Personalbedingt unterblieben die Inspektionen durch das Hochbauamt seit dem Jahr 2007.

Das Schulamt leitete zuletzt jährlich eine mit den Hausmeistern und den Schulleitern abgestimmte Liste mit den aus deren Sicht erforderlichen Maßnahmen an das Hochbauamt weiter. Das Hochbauamt priorisierte die Maßnahmen und setzte sie im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten und vorheriger Inaugenscheinnahme um.

Das Hochbauamt hatte für die Bedarfskalkulation drei Kategorien erstellt:

- A) bautechnische Notwendigkeit (objektbezogen kalkuliert)
- B) Reparaturen (Ansatz auf Basis des Durchschnittswertes der letzten fünf Jahre)
- C) nutzerabhängige „Wünsche“.

Der für die Bauunterhaltung bereitgestellte Finanzrahmen lag regelmäßig deutlich unter dem angemeldeten Bedarf.

Durch die zurückhaltende Bauunterhaltung ist nach Aussage der Stadt Alfeld ein Instandhaltungsstau entstanden. Der Umfang war nicht bekannt, verschiedene Ämter schätzten ihn allerdings als erheblich ein.

Prüfungsempfehlung

Die NKPA empfiehlt, die regelmäßige Inspektion der baulichen Anlagen schnellstmöglich wieder aufzunehmen, um bauliche Mängel frühzeitig erkennen und beheben zu können sowie erforderliche Bauunterhaltungsmaßnahmen vorausschauender planen zu können. Die Ergebnisse sollten in einem mehrjährigen Instandhaltungsplan aufgenommen und fortgeschrieben werden, um bevorzugt die Maßnahmen durchzuführen, die den gesamtstädtisch größten Nutzen bringen.

Dabei sollte die Stadt einen Anstieg des Instandhaltungsstaus vermeiden und Unterhaltungsrückstände im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten abbauen.

Die NKPA hält die Konzentration der Bauaktivitäten bei den Schulen auf die nachhaltig gesicherten Standorte für sinnvoll. Ziel einer effektiven kommunalen Gebäudewirtschaft sollte es sein, den dienstlichen Auftrag mit dem geringsten Raumbedarf bzw. Raumkosten, aber nutzerfreundlich zu erfüllen und sich der nicht für die Aufgabenerledigung benötigten Gebäude bestenfalls zu entledigen.

Reinigung

Mit der Aufgabe Reinigung befassten sich für ein Gebäude regelmäßig bis zu vier Ämter (Personalamt, Organisationsamt, Hochbauamt, Fachamt). Die Stadt Alfeld (Leine) unterhielt sowohl eine Eigenreinigung als auch Fremdreinigung. Obwohl alle Stellen um eine Optimierung der Reinigung bemüht waren, setzte die Stadt Optimierungsmöglichkeiten teilweise nur zögerlich und punktuell um, beispielsweise bei der Anpassung der Reviergrößen in der Eigenreinigung oder bei der Untersuchung der Objekte auf Optimierungsmöglichkeiten.

Die Unterhaltsreinigung erfolgte überwiegend durch eigenes Personal, das teilweise weitere Aufgaben wahrnahm. Die Kosten der Eigenreinigung waren nicht bekannt, da die Stadt die in den unterschiedlichen Ämtern anfallenden Kosten nicht zusammenführte. Die Bemessung der Reviergröße erfolgte nicht nach einheitlichen Kriterien und aktuellen Leistungsparametern. Mangels hinreichender Datengrundlagen (umfassende Kostenübersicht, differenziertes Reinigungskataster) verglich die Stadt nicht die Wirtschaftlichkeit von Eigen- und Fremdreinigung. Die Wirtschaftlichkeit der Fremdreinigung im Hallenbad war seit der Übernahme des Bads vom Landkreis vor ca. zehn Jahren nicht mehr überprüft worden.

Die Glasreinigung und die Reinigung des Hallenbads (später beim Allwetterbad) vergab die Stadt an Dritte.

Prüfungsempfehlungen

Die NKPA empfiehlt, die Verwaltung der Aufgabe der Reinigung möglichst zentral wahrzunehmen.

Soweit erforderlich, sollte die Stadt das zuständige Personal hinsichtlich bestehender Optimierungsmöglichkeiten bei den baulichen Gegebenheiten, der Eigenreinigung und

der Anwendung zeitgemäßer Verfahren schulen lassen, um optimale Voraussetzung zu schaffen, die Effektivität zu erhöhen und Kosten zu senken.

Die NKPA empfiehlt, zur Optimierung der Eigenreinigung die Reinigungsflächen differenziert nach Raumart und Belag zu ermitteln, den Reinigungsaufwand auf Basis von aktuellen Leistungsparametern zu ermitteln und die Reviergrößen hierauf entsprechend anzupassen. Eventuelle Personalüberhänge könnten in bisher fremd gereinigten (Teil-)Objekten eingesetzt werden.

Die Stadt sollte die Kosten der Eigenreinigung vollständig erfassen, um die Wirtschaftlichkeit von Eigen- und Fremdreinigung vergleichen und sukzessive auf das wirtschaftlichere Verfahren umstellen zu können.

Die Stadt Alfeld (Leine) erklärte im Rahmen der Stellungnahme, die Organisation der Gebäudereinigung grundlegend überprüfen zu wollen und bereits mit Personalschulungen begonnen zu haben.

IV.4 Einrichtungen

4.1	Vorbemerkungen	46
4.2	Allgemeine Feststellungen	46
4.3	Kostendeckung	47

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 untersucht.

4.2 Allgemeine Feststellungen

Die Stadt Alfeld (Leine) unterhielt im Prüfungszeitraum neben den gebühren-finanzierten Einrichtungen Straßenreinigung, Abwasserbeseitigung, Märkte und Friedhöfe weitere Einrichtungen, wie z. B. das Stadtmuseum, die Heinrich-Windel-Bücherei, ein Frei- und ein Hallenbad, einige Mehrzweckhäuser sowie eigene Sport-plätze und -hallen.

Die überörtliche Prüfung der gebührenfinanzierten Einrichtungen beschränkte sich auf die systemische Betrachtung der Kalkulationen und der Feststellung der erzielten Ergebnisse und Kostendeckung. Die NKPA untersuchte diesbezüglich drei der vier gebührenfinanzierten Einrichtungen, nämlich die Straßenreinigung, die Friedhöfe und die Märkte.

Die sonstigen Einrichtungen betrachtete die NKPA unter dem Gesichtspunkte der Entwicklung der kameralen Zuschussbedarfe. Im Prüfungszeitraum betragen die

Zuschussbedarfe ohne die gebührenfinanzierten Einrichtungen und Kindertagesstätten insgesamt rd. 5,5 Mio. €. Die Stadt führte alle Einrichtungen innerhalb ihres Haushalts.

4.3 Kostendeckung

Vor dem Hintergrund der Haushaltssicherung hinterfragte die NKPA, ob die Stadt Alfeld (Leine) die Möglichkeit der Finanzmittelbeschaffung (§ 83 NGO) im höchstmöglichen, aber vertretbaren Maß ausschöpft bzw. – in Abhängigkeit von der gewählten Organisationsform – ggf. erforderliche Zuschussbedarfe soweit wie möglich reduziert.

Gebührenfinanzierte Einrichtungen – allgemein -

Die folgenden Aussagen betreffen alle oder zumindest mehrere Einrichtungen.

Zum Prüfungszeitpunkt September/Oktober 2010 lagen der Stadt Alfeld (Leine) die Betriebsabrechnungen für die gebührenfinanzierten Einrichtungen noch nicht vor. Da diese Abrechnungen die Grundlage für weitere aussagekräftige Planungen und Gebührenkalkulationen sind, sollten diese künftig zeitnaher erstellt werden.

In ihrer Stellungnahme führte die Stadt die verspäteten Betriebsabrechnungsberichte darauf zurück, dass der zuständige Mitarbeiter stark in die Einführung des NKR eingebunden gewesen sei.

Aus Sicht der überörtlichen Prüfung ändert dies nicht die Notwendigkeit, zur Erreichung einer zeitnahen Verwaltungssteuerung alle entscheidungsrelevanten Aspekte und Entwicklungen frühzeitig darzulegen und gegebenenfalls zu modifizieren. Eine um ein Jahr verspätet durchgeführte Gebührenanpassung wirkt in der Regel zusätzlich defiziterhöhend. Der finanzielle Spielraum für zeitliche Verzögerungen besteht bei der Stadt Alfeld nicht mehr.

Straßenreinigung

Für die Straßenreinigung ermittelte die Stadt Alfeld (Leine) regelmäßig die Höhe des Gebührenbedarfs, wobei sie die Kosten des Winterdienstes und der Papierkorbentleerung nicht in die Kalkulation einbezog, obwohl es sich hierbei grundsätzlich um ansatzfähige Kosten i. S. d. NKAG handelt. Dies hatte zur Folge, dass sie allein in den

drei Prüfungsjahren insgesamt über 400.000 €, aus dem allgemeinen Haushalt bestritt. Gleichzeitig nutzte sie Überdeckungen aus dem Straßenreinigungsbereich für Gebührensenkungen.

Prüfungsfeststellung

Dem Kostendeckungsgebot des § 5 Abs. 1 NKAG folgend sollte die Stadt Alfeld (Leine) sämtliche ansatzfähigen Kosten in die Gebührenkalkulation einbezogen werden.

In ihrer Stellungnahme beschrieb die Stadt, dass sie u. a. aus Gründen der Gleichbehandlung in der Vergangenheit bewusst Kosten wie Papierkorbentleerung oder Winterdienst nicht in die Gebührenkalkulation bzw. Gebührenbemessung für die Straßenreinigungsgebühren einbezogen habe. Derzeit bereite sie aber die Einführung einer Winterdienstgebühr vor.

Märkte

Die Märkte gehören kommunalrechtlich zu den Unternehmen i. S. d. § 108 Abs. 1 NGO. Diese Unternehmen sollen einen Ertrag für den Haushalt erwirtschaften, soweit das ihrer Aufgabe der Erfüllung des öffentlichen Zwecks nicht widerspricht (§114 Abs. 1 S. 1 NGO). Dies gilt sowohl für die Wochen- als auch für den Jahrmarkt.

Seit dem Jahr 2001 schlossen die Märkte durchgängig mit einer jährlichen Unterdeckung ab. Der Kostendeckungsgrad (KDG) lag im Prüfungszeitraum bei zusammen rd. 68 %. Differenziert betrachtet erreichten die Wochenmärkte im Betrachtungszeitraum einen durchschnittlichen KDG von 92 %, der Jahrmarkt dagegen lediglich 47 %. Die Gebühren passte die Stadt Alfeld (Leine) letztmalig zum 01.01.2002 an.

Prüfungsfeststellung

Unter Berücksichtigung eines öffentlichen Interesses an den Märkten ist der Verzicht auf einen Ertrag für den Haushalt hinnehmbar. Allerdings ist der KDG von 47 % für den Jahrmarkt aus Sicht der NKPA nicht mehr vertretbar, sodass sie der Stadt eine generelle Überprüfung der Gebühren, insbesondere unter Berücksichtigung des bevorstehenden Haushaltssicherungsprozesses, empfiehlt.

Bei den Wochenmärkten lag der KDG mit 92 % zwar deutlich höher, allerdings sollte die Stadt auch insoweit eine umfängliche Gebührenkalkulation durchführen und die Marktstandsgebühren entsprechend anpassen.

In ihrer Stellungnahme verwies die Stadt auf die traditionelle Bedeutung des Jahrmarkts als historisch gewachsene Veranstaltung. Es gestalte sich zunehmend schwieriger, ausreichend Marktbesucher für die Märkte zu gewinnen. Auch das Besucherinteresse entwickle sich rückläufig. Derzeit überlege die Stadt, das gesamte Marktwesen dem Alfelder Gewerbeverein „Forum Alfeld Aktiv“ zu übertragen.

Die vorstehenden Ausführungen der Stadt kennzeichnen aus Sicht der überörtlichen Kommunalprüfung die Notwendigkeit, eine Bedarfsanalyse für diese Veranstaltung durchzuführen. Diese Bedarfsanalyse ist umso erforderlicher, so lange entstehende Defizite von der Stadt getragen werden.

Friedhöfe

Die Stadt betrieb insgesamt acht Friedhöfe in sieben Ortsteilen sowie einen Friedhof in der Kernstadt. Darüber hinaus befanden sich auf kirchlichen Friedhöfen vier Kapellen und eine Leichenhalle im Besitz der Stadt. Die letzte Anpassung der Bestattungsgebühren erfolgte mit Wirkung vom 01.01.2005. Der festgelegte Anteil des „öffentlichen Grüns“, den die Stadt aus allgemeinen Deckungsmitteln trug, betrug 20 %. Die Stadt führte lediglich eine Gesamtkalkulation durchgeführt, so dass ihr die jeweilige wirtschaftliche Situation der einzelnen Friedhöfe nicht bekannt war.

Darüber hinaus führte sie zwar jährlich eine Gebührenkalkulationen durch, allerdings passte sie Gebühren danach nicht konsequent an. Im Jahr 2007 betrug der Kostendeckungsgrad rd. 69 %, 2008 lag er bei rd. 74 %. Die Betriebsabrechnung 2009 lag zum Abschluss der Prüfung noch nicht vor.

Prüfungsempfehlungen

Die NKPA empfiehlt, jeden Friedhof als Kostenstelle einzurichten, um durch transparente Informationen notwendige strategische Entscheidungen zu erleichtern.

Die Gebührenkalkulation dient der sachgerechten Ermittlung der Gebühren für die Zukunft. In der Praxis wurden Friedhofsgebühren zwar nicht kostendeckend festgesetzt, allerdings sollte Transparenz über den Umfang der Bezuschussung bestehen. Deshalb sollte die Stadt künftig bei ihren Kalkulationen Vorschläge hinsichtlich der erforderlichen Gebührenhöhe ausweisen und die Gebühren hiernach regelmäßig anpassen.

Die Stadt wies im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens darauf hin, dass sie bisher für alle Friedhöfe einheitliche Gebühren angestrebt und daher nur eine Gesamtkalkulation vorgenommen habe. Dabei habe sie auch die Erstattungsbeiträge der Krankenkassen berücksichtigt sowie einen Vergleich zu den kirchlich betriebenen Friedhöfen gezogen. Da sich die Nachfrage ändere, seien die Friedhöfe möglicherweise ohnehin überdimensioniert. Die Stadt werde bei der Einführung der KLR auf die Kostentransparenz achten.

Die überörtliche Kommunalprüfung regt an, den derzeit grundsätzlich kalkulierten Anteil „öffentliches Grün“ von 20 % zu überprüfen. Dabei stellt sich die Frage, ob alle von der Stadt betriebenen Friedhöfe den Charakter einer Grünanlage erfüllen. Sollte dies nicht der Fall sein, würde die Stadt dort eine zusätzliche Subventionierung der Einrichtung betreiben.

Sonstige Einrichtungen

Die Stadt unterhielt bzw. bezuschusste in den drei Prüfungsjahren u. a. das Stadtmuseum, das Jugendzentrum „TREFF“, ein Frei- und ein Hallenbad, Kinderspielplätze, Park- und Gartenanlagen sowie zahlreiche Sportstätten. Der kamerale Zuschussbedarf betrug in den Jahren 2007 bis 2009 insgesamt für das Stadtmuseum rd. 489.000 €, für das Jugendzentrum „TREFF“ rd. 361.000 €, für die Bäder knapp 2,0 Mio. €, für die Kinderspielplätze rd. 487.000 €, für die Park- und Gartenanlagen rd. 546.000 € und für die eigenen Sportstätten rd. 1,0 Mio. €.

Zum Prüfungszeitpunkt baute die Stadt als wesentliches Investitionsprojekt das Freibad in ein Allwetterbad um und legte in diesem Zusammenhang das Hallenbad zum Jahresende 2010 still. Die Stadt plante, das Allwetterbad zum Jahresende 2010 zu öffnen. Hierzu folgen im Berichtsteil IV.5 weitere Ausführungen.

Die Stadt unterhielt im Prüfungszeitraum sieben eigene Turnhallen sowie eine Gymnastikhalle und 16 ungedeckte Sportstätten (Sportplätze etc.). Daneben bestanden noch zahlreiche Sportstätten anderer Träger.

Prüfungsempfehlungen

Die NKPA empfiehlt, die bestehenden Einrichtungen hinsichtlich ihrer Anzahl, des Fortbestands und des Umfangs des bisherigen Betriebs zur Unterstützung der Haushaltssicherung auf den Prüfstand zu stellen. Dabei wird sich die Stadt auch mit der Frage beschäftigen müssen, ob sie zukünftig noch alle Einrichtungen dauerhaft mit dem bisherigen Finanzvolumen vorhalten kann oder ob sie sie an die Haushalts-situation und die strategische Neuausrichtung anpassen muss. Dabei sind neben einer primär anzustrebenden Ausgabensenkung, z. B. durch veränderte Standards, ergänzend vielfältige Lösungsansätze denkbar, die auf der Einnahmeseite durch Anpassung bzw. Einführung von Entgelten/Gebühren den Fortbestand der Einrichtungen mit unterstützen könnten.

Hinsichtlich der Kinderspielplätze empfiehlt die NKPA, die bereits begonnen Überlegungen zur Auflösung und Veräußerung nicht mehr benötigter Plätze konsequent fortzuführen, um vermeidbare Unterhaltungskosten zu sparen und Erträge aus der Veräußerung der Flächen zu generieren.

Ähnlich sollte bei den Park- und Gartenanlagen vorgegangen werden, indem die Stadt deren Pflegeintensität und anschließend die Pflegestandards überprüfen sollte.

Die Einnahmen der Stadt Alfeld (Leine) für die eigenen Sportstätten lagen im Prüfungszeitraum bei knapp 30.000 €, die Ausgaben bei rd. 1,1 Mio. €. Die NKPA empfiehlt, die unentgeltliche Nutzung der Sportstätten durch die Vereine unter dem Gesichtspunkt der aktuellen Haushaltssituation zu überprüfen und weist auf die entgeltliche Nutzung der Bäder durch die Vereine hin. Ergänzende Ausführungen hierzu folgen im Kapitel IV.7 - Haushaltssicherung.

Fazit

Um das derzeitige Angebotsspektrum zukünftig erhalten zu können, müsste die Stadt Einnahmen aus Steuern sowie sonstige allgemeine Deckungsmitteln einsetzen, mit

denen sie für die Zukunft nicht durchgängig mit hinreichender Sicherheit rechnen kann. Hinzu kommt eine demografische Entwicklung, die sich nachteilig auf die Einnahmesituation, aber auch auf das Nachfrageverhalten der einzelnen Einrichtungen auswirken wird.

Diese durchweg freiwilligen Einrichtungen sollte die Stadt im Zuge einer zu intensivierenden Haushaltssicherung ebenfalls kritisch überprüfen.

IV.5 Haushalt und Finanzen

5.1	Haushaltsaufstellungs-, Rechnungslegungs- und Entlastungsverfahren	53
5.2	Haushalts- und Finanzlage	54
5.3	Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben bzw. Erträge und Aufwendungen	57
5.4	Finanzierung von Investitionen.....	60
5.5	Vermögen und Schulden.....	63

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.

Die Haushaltssatzungen enthielten die sich aus § 84 NGO und § 15 NFAG ergebenden Pflichtfestsetzungen. Die Haushaltspläne enthielten die gem. § 2 Abs. 1 und 2 GemHVO vorgeschriebenen Bestandteile und Anlagen.

Die Kommunalaufsicht hatte in den Haushaltsjahren 2007 bis 2009 sowie für das Haushaltsjahr 2010 die genehmigungspflichtigen Bestandteile der Haushaltssatzungen uneingeschränkt genehmigt.

Die Jahresrechnungen stellte die Stadt im Berichtszeitraum innerhalb der in § 101 Abs. 1 NGO vorgegebenen Frist auf.

Über die Jahresrechnung und über die Entlastung des Bürgermeisters hatte der Rat am 22.12.2008 für 2007 bzw. am 22.12.2009 für 2008 fristgerecht beschlossen.

Prüfungsempfehlung

Der Rechenschaftsbericht (§ 44 Abs. 4 GemHVO) enthielt fast ausschließlich Tabellen mit Zahlenmaterial. Der Zweck eines Rechenschaftsberichts besteht darin, dass

kommunale Handeln nachzuweisen. Die NKPA regt an, in den Rechenschaftsbericht mehr textliche Erläuterungen aufzunehmen um ihn für den Leser verständlicher zu machen.

Visakontrolle durch das örtliche RPA

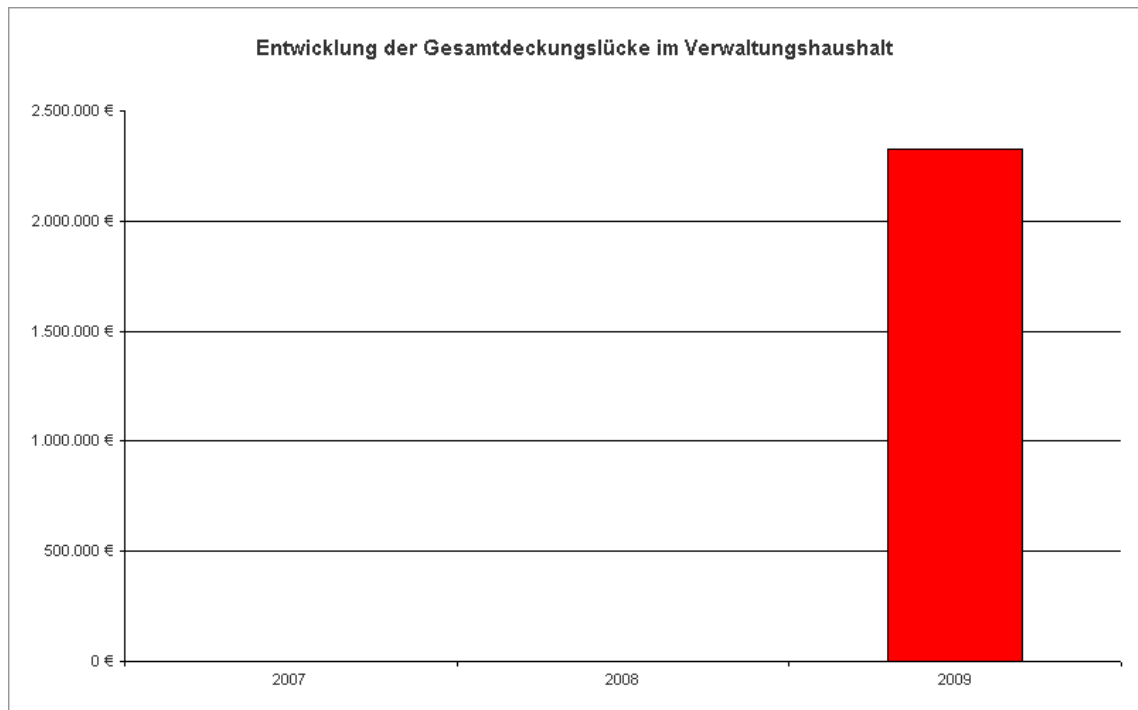
Das RPA führte die laufende Prüfung der Kassenvorgänge und Belege zur Vorbereitung des Jahresabschlusses (§ 119 Abs. 1 Ziff. 2 NGO) im Rahmen einer lückenlosen und vollständigen Visakontrolle (Prüfung aller Kassenvorgänge vor ihrer Ausführung) durch.

Prüfungsempfehlung

Die NKPA empfiehlt, für die Visakontrolle eine Wertgrenze festzulegen, beispielsweise in Höhe von 5.000 €, die das örtliche RPA von einer zuckleinteiligen Prüfung aller Vorgänge entlastet.

5.2 Haushalts- und Finanzlage

Die NKPA hat die Haushalts- und Finanzlage sowie die Aussichten auf Basis der Finanzplanung 2010 unter Einbeziehung eventuell erfolgter Ausgliederungen beurteilt.



Ansicht 3: Entwicklung der Gesamtdeckungslücke im Verwaltungshaushalt

Die Stadt Alfeld (Leine) war in der Vergangenheit aufgrund hoher Einnahmen aus der Gewerbesteuer finanziell gut aufgestellt. Im Gegensatz zu vielen anderen Kommunen in Niedersachsen konnte sie daher noch bis zum Jahr 2008 einen Haushaltsausgleich im Verwaltungshaushalt erreichen und darüber hinaus sogar noch eine freie Spitze dem Vermögenshaushalt zuführen. Bereits in den Jahren 2005 und 2006 wies sie aber auch bereits Unterdeckungen im Verwaltungshaushalt aus. In der Spitze betrug diese Unterdeckung insgesamt rd. 3,7 Mio. € (Stichtag 31.12.2006).

Die Stadt deckte die aus den Vorjahren bestehende Unterdeckung im Berichtszeitraum im Jahr 2007 vollständig ab. Trotz dieser Abdeckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren konnte eine freie Spitze von rd. 2,4 Mio. € dem Vermögenshaushalt zugeführt werden. Dabei profitierte die Stadt von einer relevanten Verbesserung der Einnahmeseite in der Breite der allgemeinen Deckungsmittel, insbesondere bei der Gewerbesteuer. Die Phase deutlicher Einnahmesteigerungen führte auch im Jahr 2008 über einen ausgeglichenen Haushalt hinaus zu einer freien Spitze von rd. 2,9 Mio. €, die die Stadt dem Vermögenshaushalt bzw. der Rücklage zuführte. Allein das Gewerbesteuer-

volumen lag mit 9,5 Mio. € im Jahr 2007 bzw. 9,9 Mio. € im Jahr 2008 deutlich über dem Niveau des Vergleichsjahres 2006 (5,1 Mio. €).

Als Folge deutlicher Einnahmerückgänge bei den allgemeinen Deckungsmitteln, insbesondere bei der Gewerbesteuer, wies die Stadt im Jahr 2009 erstmalig seit dem Jahr 2006 wieder eine Unterdeckung im Verwaltungshaushalt aus. Die Jahresrechnung 2009 schloss sie mit einem Fehlbetrag von rd. 2,3 Mio. € ab, nachdem sie zuvor 2,87 Mio. € vom Vermögens- an den Verwaltungshaushalt zurückgeführt hatte. Ohne diese kamerale Ausgleichsmöglichkeit hätte der strukturelle Fehlbetrag bei rd. 5,2 Mio. € gelegen, was einer Unterdeckung von rd. 25 % bezogen auf die bereinigten Gesamteinnahmen entspricht.

Auch im Jahr 2010 sank das aktuelle Vorauszahlungsniveau der Gewerbesteuer weiter und lag zum Zeitpunkt der Erhebung im September 2010 nur bei noch rd. 5,5 Mio. € lag.

Der Trend eines unausgeglichene Haushalts setzte sich auch im Jahr 2010 unverändert fort. Nach der zum 01.01.2010 erfolgten Umstellung auf das NKR stiegen im Ergebnishaushalt – auch bedingt durch die kalkulatorischen Kosten – die Aufwendungen insgesamt weiter an, so dass auch im Jahr 2010 eine strukturelle Unterdeckung von rd. 2,7 Mio. € geplant werden musste.

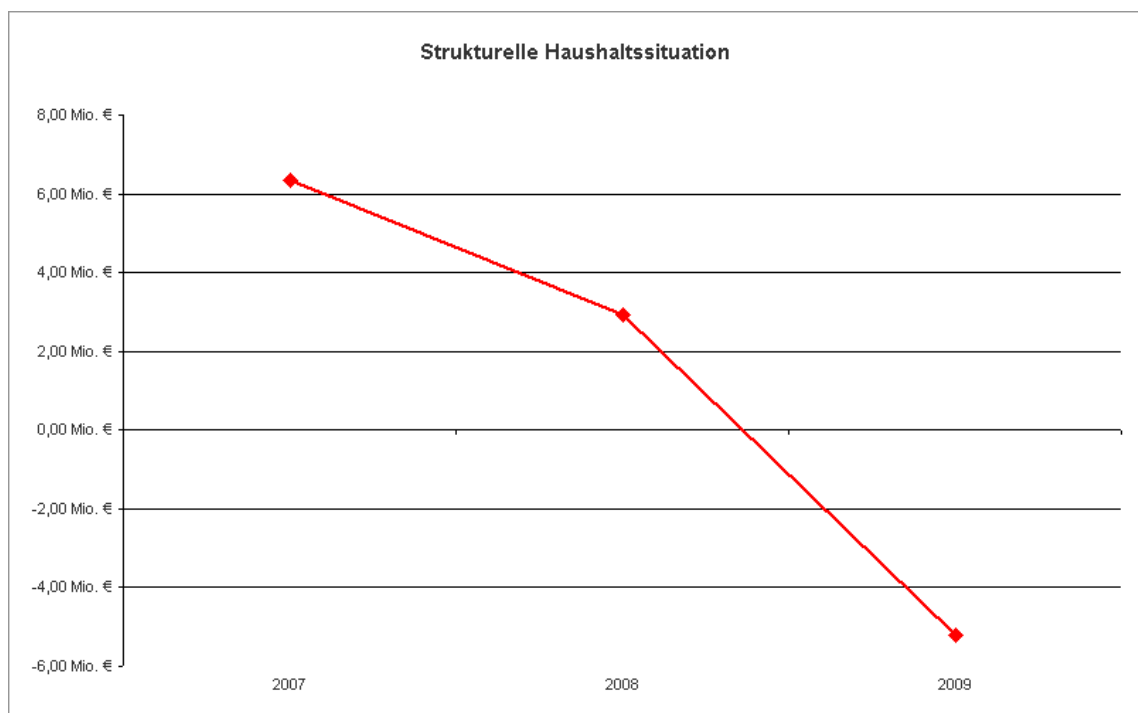
Das Volumen der bisher geplanten Verlustentwicklung erfordert nunmehr von der Stadt ein zeitnahes Reagieren. Während sie im Jahr 2010 noch kein Haushaltssicherungskonzept aufstellte, weil sie den Umstellungsprozess auf das NKR mit oberster Priorität verfolgte, entwickelte sie verwaltungsintern zwischenzeitlich für den Haushalt 2011 ein neues Haushaltssicherungskonzept. Die politische Beschlussfassung hierüber stand zum Prüfungszeitpunkt allerdings noch aus.

Die Stadt Alfeld (Leine) befand sich zum Prüfungszeitpunkt in der Situation, dass sie eigenverantwortlich ihre zukünftige Situation der Finanzlage aktiv gestalten und beeinflussen konnte. Dabei muss allen Entscheidungsträgern bewusst sein, dass ein Beibehalten der vorgefundenen Infrastruktur trotz der angespannten Haushaltslage auch im Widerspruch steht zur prognostizierten Entwicklung der Haushalts- und Finanzlage und der allgemein negativen Einwohnerentwicklung. Daher wäre eine

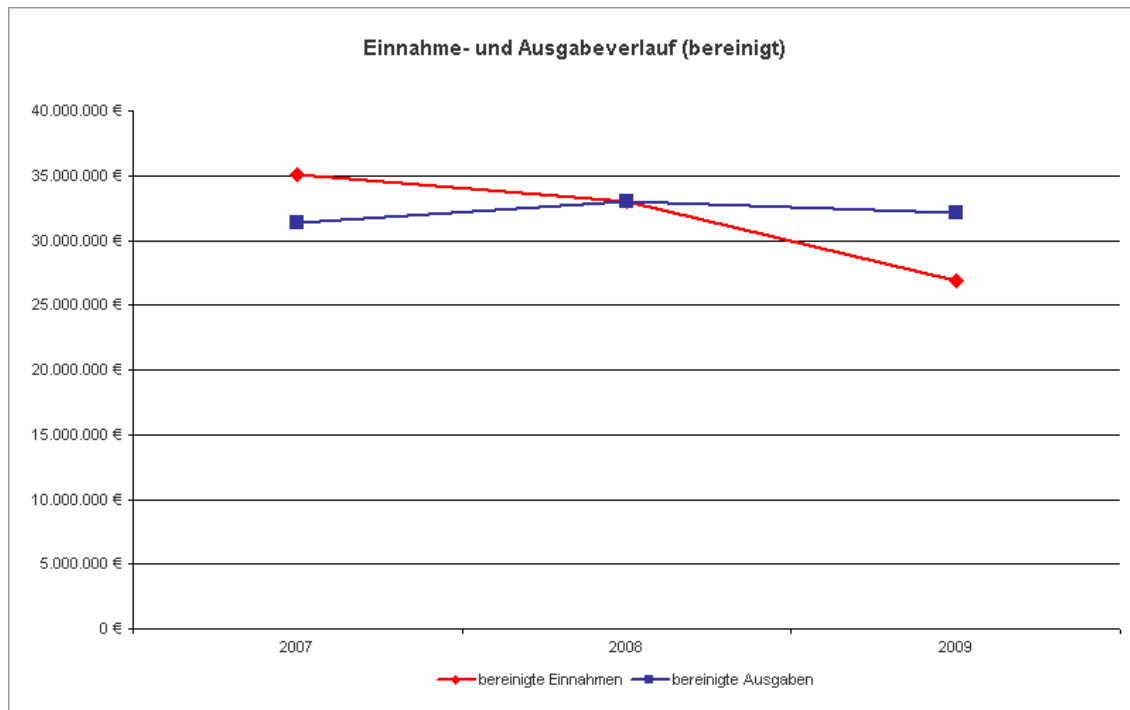
zeitnahe Anpassung der Infrastruktur an diese Entwicklung nur folgerichtig und würde zudem ein hohes Maß an politischer Verantwortung widerspiegeln.

5.3 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben bzw. Erträge und Aufwendungen

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 bereinigte die NKPA insofern.



Ansicht 4: Strukturelle Haushaltssituation



Ansicht 5: Einnahme- und Ausgabeverlauf (bereinigt)

Die Entwicklung der Einnahmen des Verwaltungshaushalts, insbesondere der allgemeinen Deckungsmittel (hier Unterabschnitt 900) nahm im Berichtszeitraum einen deutlich steigenden Verlauf. Ausgehend vom Referenzjahr 2006 und den dortigen Gesamteinnahmen von rd. 15,75 Mio. € stiegen die Einnahmen im Jahr 2007 auf 24,65 Mio. €, mithin um rd. 56 % bzw. rd. 8,9 Mio. €.

Nach Abzug der Kreisumlage in Höhe von rd. 7,7 Mio. €, der Gewerbesteuerumlage (rd. 1,82 Mio. €) und der gleichfalls erforderlichen Verzinsung von Gewerbesteuererstattungen von rd. 540.000 €, verblieb im Jahr 2007 ein allgemeiner Deckungsbeitrag für den Gesamthaushalt von rd. 14,6 Mio. €. Im Vorjahr 2006 lag er bei rd. 7,95 Mio. €. Durch diese massive Verbesserung der Einnahmesituation erreichte die Stadt im Jahr 2007 den vollständigen Haushaltsausgleich.

Im Jahr 2008 vereinnahmte die Stadt erneut insgesamt rd. 23 Mio. €. Die allgemeinen Deckungsmittel lagen damit rd. 6,5% oder 1,6 Mio. € unter dem Vorjahresniveau. Nach Abzug der Ausgaben für die Kreisumlage in Höhe von rd. 8,45 Mio. €, der Gewerbesteuerumlage in Höhe von rd. 1,74 Mio. € und der ebenfalls stark rückläufigen Aus-

gaben für die Verzinsung von Steuererstattungen in Höhe von 12.500 € verblieb ein Betrag von rd. 12,8 Mio. € als allgemeiner Deckungsbeitrag für den Haushalt.

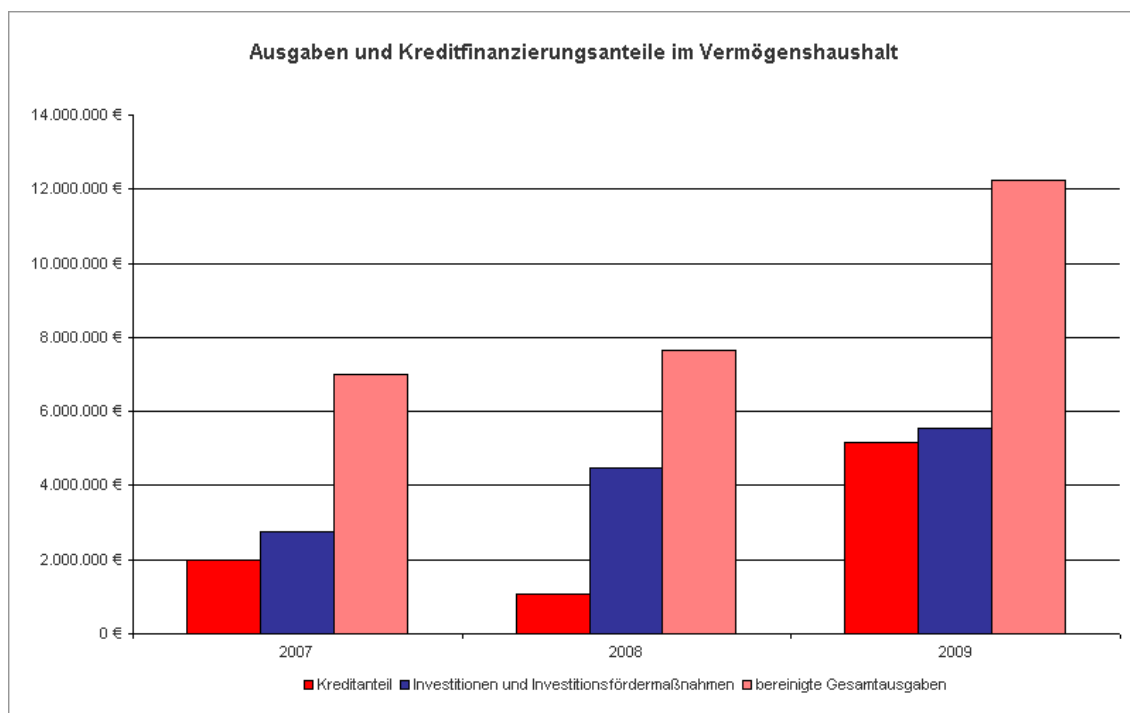
Im Jahr 2009 vereinnahmte die Stadt insgesamt noch rd. 16,6 Mio. €, was einem Rückgang von rd. 6,5 Mio. € oder 28 % gegenüber dem Jahr 2008 entsprach. Zwar sanken die Ausgaben für die Gewerbesteuerumlage in der Folge niedrigerer Einnahmen ebenfalls auf rd. 790.000 € (- 950.000 €), dagegen stieg die Kreisumlage systembedingt auf rd. 9,6 Mio. € (+ 1,2 Mio. €). Nach Abzug dieser Ausgaben verblieb ein allgemeiner Deckungsbeitrag für den Gesamthaushalt in Höhe von rd. 6,1 Mio. €. Damit lag gegenüber dem Jahr 2008 eine Verschlechterung von rd. 6,7 Mio. € bzw. rd. 52 % vor. Aufgrund der in beiden Vorjahren jeweils erreichten freien Spitze im Verwaltungshaushalt konnte die Stadt durch eine Rückzuführung von Rücklagemitteln über den Vermögenshaushalt in Höhe von 2,875 Mio. € den Fehlbetrag zumindest anteilig reduzieren.

Die Entwicklung der bereinigten Ausgaben (Abgrenzung von Fehlbetragsabdeckungen für Vorjahre, Zuführung an den Vermögenshaushalt, Kreisumlage und Gewerbesteuerumlage) zeichnete dagegen einen Verlauf, der für die Zukunft ergänzende Handlungsnotwendigkeiten der Stadt erkennen lässt. Hiernach stiegen die Ausgaben ausgehend von rd. 19,2 Mio. € im Jahr 2006 auf rd. 20,6 Mio. € im Jahr 2007, auf 21,2 Mio. € im Jahr 2008 und letztlich auf rd. 23,4 Mio. € im Jahr 2009 an. Dieser stetige Trend steigender Ausgaben erklärt sich nur anteilig über die Entwicklung der Personalausgaben (zusätzliche Planstellen für die NKR-Einführung und im Bereich der Kindertagesstätten) und begründet sich vielmehr auch durch eine Ausweitung der Zuweisungen und Zuschüsse (im Wesentlichen für Kindertagesstätten und Spielkreise in der Trägerschaft Dritter) sowie insbesondere beim sächlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwand.

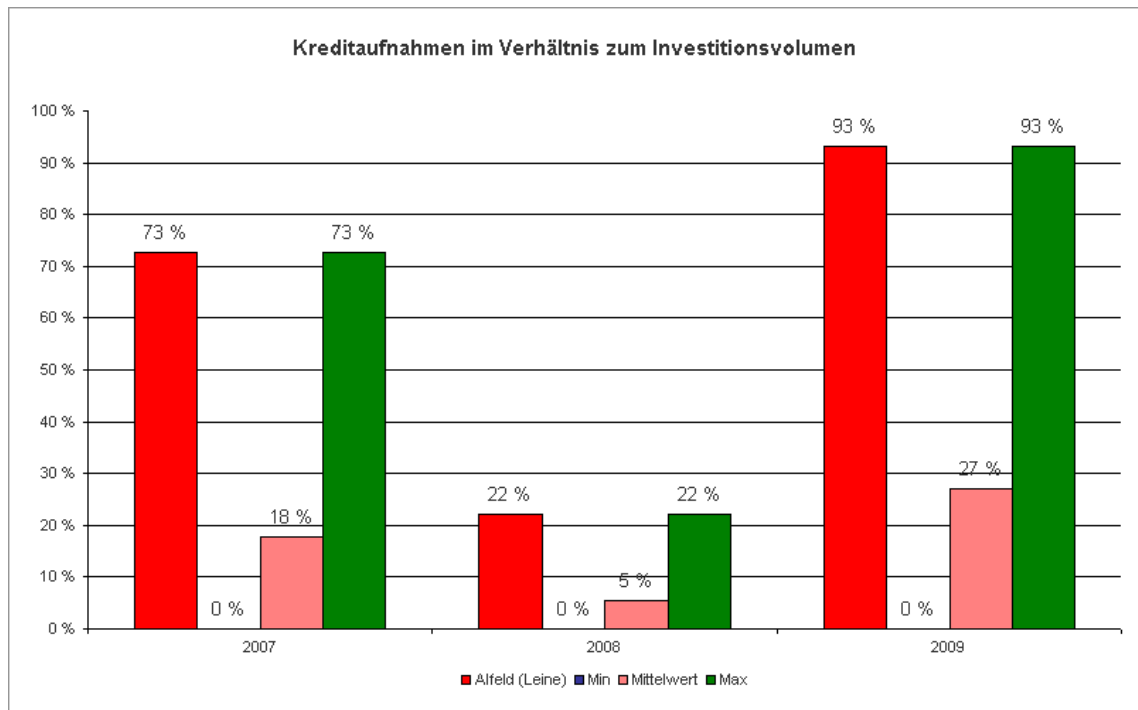
Der Trend steigender Gesamtausgaben steht im Widerspruch zur rückläufigen Einnahmeentwicklung. Daher wird insbesondere der Druck zur Senkung der Aufwandsseite in den kommenden Jahren ein wesentlicher Handlungsschwerpunkt für die Stadt Alfeld (Leine) sein.

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 nachfolgende Generationen. Der Verschuldungsgrad einer Kommune ist ein wesentliches Kriterium für die Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit.



Ansicht 6: Ausgaben und Kreditfinanzierungsanteile im Vermögenshaushalt



Ansicht 7: Kreditaufnahmen im Verhältnis zum Investitionsvolumen

Die Stadt war im gesamten Berichtszeitraum auf die Aufnahme von Krediten zur Finanzierung ihrer Investitionen, insbesondere für den Bau des Allwetterbads, angewiesen. Wie aus der vorstehenden Ansicht 7 ersichtlich wird, hatte sich die Kreditfinanzierungsquote von 73 % im Jahr 2007 und 22 % im Jahr 2008 auf 93 % im Jahr 2009 entwickelt und erreichte damit in allen Jahren den Spitzenwert des Vergleichsringes. Da es der Stadt nicht gelungen war, eine Nettokreditaufnahme zu vermeiden, stiegen die Schulden aus den langfristigen Verbindlichkeiten kontinuierlich an.

Für das Haushaltsjahr 2010 plante die Stadt nochmals eine Netto-Neuverschuldung von annähernd rd. 9 Mio. €. Der Neubau des Allwetterbads sowie die Entwicklungen beim Krankenhaus Alfeld im Jahr 2010 führten zu einem deutlich steigenden Kreditbedarf und somit zu einer wesentlichen Erhöhung der Verschuldung. Die Stadt plante im Entwurf zum 2. Nachtragshaushalt 2010 letztlich eine Kreditermächtigung von rd. 10,5 Mio. €. Eine Beschlussfassung war bis zum Ende des Erhebungszeitraums noch nicht erfolgt. Würde die 2. Nachtragshaushaltssatzung genehmigt und umgesetzt werden, wäre somit zum 31.12.2010 eine Verschuldung von rd. 39 Mio. € (ohne Liquiditätskredite) zu erwarten. Damit hätte die Stadt den ohnehin bereits hohen

Verschuldungsgrad innerhalb des Berichtszeitraums bzw. im Jahr 2010 bereits weiter signifikant erhöht. Die Stadt plante, rund die Hälfte der Kreditermächtigung des Jahres 2010 an die Betriebsgesellschaft des Krankenhauses Alfeld gegen eine Erstattung in Höhe der eigenen Zins- und Tilgungsleistungen weiterzuleiten. Auch eine Abgrenzung dieses Kreditgeschäfts ändert nicht die bestehende Tendenz.

Maßgeblich für den Anstieg der Investitionen im Vermögenshaushalt war der Neubau des Allwetterbads. Weitere Baumaßnahmen waren insbesondere die Dorferneuerungsmaßnahme im Ortsteil Sack, der Ausbau von Ortsdurchfahrten in den Ortsteilen Hörsum, Limmer und Sack, Maßnahmen der Abwasserbeseitigung (z. B. Schmutzwassersammler für die Ortsteile Brunkensen, Godenau und Warzen sowie die Erweiterung des Betriebsgebäudes und der technischen Ausstattung bei der städtischen Kläranlage). Zudem veranschlagte die Stadt in der 1. Nachtragshaushaltsatzung 2009 zusätzliche Bildungsinfrastrukturmaßnahmen nach dem Konjunkturprogramm II. Dabei handelte es sich insbesondere um Baumaßnahmen im Rahmen der Kinderbetreuung oder für die Sanierung von Schulen, wie z. B. die Sanierung von Toilettenanlagen bei den Kindergärten und Kindertagesstätten in Höhe von rd. 80.000 € oder um energetische Baumaßnahmen in den Grundschulen in Alfeld in Höhe von rd. 460.000 € (Wärmedämmungsmaßnahmen bei der Dohnser Schule und für die Fenstererneuerung an der Bürgerschule sowie um Herstellung von Außenanlagen bei dem neuen Allwetterbad (rd. 225.000 €) .

Bei dem Allwetterbad handelt es sich um ein Ganzjahresbad, das für geplante rd. 12,5 Mio. € anstelle des bisherigen sanierungsbedürftigen Freibads und des ebenfalls sanierungsbedürftigen Hallenbads errichtet wird. Die bei einer alternativen Sanierung der bisherigen Bäder zu erwartenden Kosten schätzte die Stadt auf insgesamt auf rd. 7,0 Mio. €.

Der Landkreis Hildesheim bewilligte für diese Baumaßnahme einen Zuschuss von 60.000 €. Die Stadt nahm wegen des Neubaus des Allwetterbads zur Finanzierung des Vermögenshaushalts Kredite in Höhe von rd. 5,2 Mio. € auf.

Der Rat fasste den Beschluss, dass das Defizit aus dem Betrieb des neuen Allwetterbads den Zuschussbedarf für die bisher betriebenen Bäder in Höhe von 438.000 € nicht übersteigen soll. Bei diesem Betrag handelt es sich um das Defizit aus dem Jahr

2006 für das Freibad und das Hallenbad ohne Berücksichtigung von Abschreibungen und Zinsen.

Zum Prüfungszeitpunkt ging die Stadt von jährlich ca. 130.000 Besuchern bei dem neuen Allwetterbad aus. Da sie mit jährlichen Betriebskosten von rd. 1,2 Mio. € rechnete, müsste sie demnach mindestens eine jährliche Einnahme von rd. 0,8 Mio. € erzielen, um das vom Rat vorgegebene Defizit von rd. 438.000 € nicht zu überschreiten.

In dem am 27.10.2010 zu den Ergebnissen dieser Prüfung geführten Erörterungsgesprächs teilte die Stadt Alfeld der NKPA mit, dass der Bau- und Sportausschuss in seiner Sitzung am 27.09.2010 der Verwaltungsvorlage zur Festsetzung der Eintrittspreise nicht zugestimmt habe. Aufgrund der nunmehr festgesetzten, aber niedrigeren Eintrittspreise wird die Stadt die ursprüngliche Defizitbegrenzung voraussichtlich nicht einhalten können. Neben der vom Rat vorgegebenen formalen Begrenzung des Zuschussbedarfs belasten nicht nur die Betriebskosten, sondern auch der Schuldendienst für die Kredite die Haushalte der künftigen Jahre. Hierzu folgen noch ergänzende Ausführungen im Kapitel. IV.7 – Haushaltssicherung.

Prüfungsfeststellung

Die Möglichkeit, aus höheren Zuführungen vom Verwaltungshaushalt oder durch Einnahmen aus Rücklagemitteln einen erheblichen Anteil an der Finanzierung der Investitionsmaßnahmen zu erreichen, ist in den Folgejahren nicht mehr gegeben. Darüber hinaus sind auch die übrigen Möglichkeiten der Einnahmeverbesserung (z. B. Zuweisungen und Zuschüsse von Dritten) nahezu erschöpft. Sofern es der Stadt nicht gelingt, die Einnahmesituation zu verbessern, sollte sie künftig alle geplanten Investitionsmaßnahmen kritisch im Hinblick auf ihre Finanzierbarkeit überprüfen, um neue Kreditaufnahmen und einen weiteren Anstieg der Verschuldung zu vermeiden.

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.

Die Stadt stellte in jedem Jahr eine Vermögensübersicht auf und fügte diese als Anlage der Jahresrechnung bei (§ 40 Abs. 2 Ziff. 2 GemHVO). Das Vermögen nach § 39 Abs. 1 GemHVO erhöhte sich von 0,7 Mio. € am 31.12.2006 auf 3,1 Mio. € am 31.12.2009. Dabei handelte es sich im Wesentlichen um städtische Beteiligungen (1,8 Mio. € am 31.12.2009) und um Einlagen bei Geldinstituten (1,2 Mio. € am 31.12.2009).

Prüfungsfeststellung

Bei den in der Vermögensübersicht unter der Ziff. 1.4 ausgewiesenen Beträgen handelt es sich nicht um in Sondervermögen eingebrachtes Eigenkapital. Die Kapitalanlagen der Stadt beim Wasserwerk Alfeld und der Krankenhaus Alfeld GmbH sind nach der Haushaltssystematik den Beteiligungen (Ziff. 1.1 der Vermögensübersicht) zuzuordnen.

Außerdem ist in der Vermögensübersicht unter Hinweis auf den Gesellschaftervertrag nicht das am Jahresende in der Bilanz des Wasserwerks ausgewiesene Eigenkapital, sondern das Stammkapital der Wasserwerk Alfeld GmbH in Höhe von 0,3 Mio. € als Stammeinlage der Stadt auszuweisen.

In ihrer Stellungnahme sagte die Stadt zu, künftig die vorstehenden Aspekte zu beachten.

Bei dem Betriebsvermögen der kostenrechnenden Einrichtungen (§ 39 Abs. 2 GemHVO) war ein Vergleich nur für den Zeitraum vom 31.12.2006 bis zum 31.12.2008 möglich, da die Stadt zum Prüfungszeitpunkt die Betriebsabrechnung 2009 für die Friedhöfe noch nicht abschließend erstellt hatte. Das Vermögen für diesen Bereich verringerte sich von 32,5 Mio. € (31.12.2006) auf 31,2 Mio. € (31.12.2008).

Weitere Informationen zum Vermögensbestand können der Vermögensübersicht im Ansichtenteil des Berichts entnommen werden.

Die aufgrund der zum 01.01.2010 erfolgten Umstellung auf NKR zu erstellende Eröffnungsbilanz lag zum Prüfungszeitpunkt noch nicht vor.

Nach der Schuldenübersicht im Berichtszeitraum verzeichnete die Stadt einen Anstieg von 5,3 Mio. € bzw. von 22,2 %. Ausgehend von einem Schuldenstand von 23,9 Mio. € am 31.12.2006 erhöhte sich die Verschuldung bis zum 31.12.2009 auf 29,2 Mio. €.

Darüber hinaus plante die Stadt Alfeld (Leine) im Finanzplanungszeitraum bis zum Jahr 2013 weitere Kreditaufnahmen. Ob in den Jahren 2012 und 2013 die voraussichtlichen Kreditaufnahmen tatsächlich wie geplant unter der Nettoneuverschuldung bleiben werden und somit Schulden abgebaut werden können, ist unklar, zumal im Haushaltsplan 2010 für die Jahre 2012 und 2013 lediglich vorausschauende Grundstückkäufe und der Erwerb von beweglichem Vermögen (jedoch keine Baumaßnahmen) im Finanzmittelbedarf enthalten sind.

Hierzu führte die Stadt Alfeld (Leine) in ihrer Stellungnahme aus, dass sie die Baumaßnahmen aufgrund eines Fehlers im EDV-Programm betragsmäßig dem Grunderwerb zugeordnet habe. Sie habe sich bei der Erstellung des Finanzplans auf zwingend notwendige Maßnahmen beschränkt.

Den vorgenannten Schulden sind noch die Verbindlichkeiten der Stadt hinzuzurechnen sind, die aus den in Anspruch genommenen Liquiditätskrediten resultierten, die sich im Berichtszeitraum von 3,0 Mio. € (31.12.2006) auf 4,0 Mio. € (31.12.2009) erhöhten.

Die nachfolgenden Ansichten 8 und 9 geben die Pro-Kopf-Verschuldung im Vergleichsring wieder.

Die Pro-Kopf-Verschuldung der Stadt Alfeld (Leine) im Jahr 2007 bei 1.199 € und damit deutlich über dem Niveau des Mittelwerts des Vergleichsringes. Der Minimalwert lag in im Jahr 2007 bei 255 €, der Maximalwert bei 1.434 €. Im Jahr 2008 erhöhte sich die Pro-Kopf-Verschuldung bei der Stadt Alfeld (Leine) auf 1.212 €. Damit lag sie im oberen Bereich des Vergleichsringes. Der Maximalwert und der Minimalwert verringerten sich im Jahr 2008 auf 1.345 € bzw. auf 230 €. Im Jahr 2009 nahm die Stadt mit einer Pro-Kopf-Verschuldung von 1.429 € den Spitzenwert innerhalb des Vergleichsringes ein. Der Minimalwert lag im Jahr 2009 bei 219 €, der Mittelwert bei 685 €.

Die Höhe der Pro-Kopf-Verschuldung führt die NKPA u. a. auf die Beteiligung der Stadt an Investitionskosten des Krankenhauses Alfeld zurück. In den Jahren 1991 bis 2006

gewährte die Stadt Alfeld (Leine) dem Krankenhaus Investitionszuschüsse von insgesamt 8,5 Mio. €, die sie durch Kreditaufnahmen finanzierte. Auch die anteilige Kreditaufnahmen von rd. 15 Mio. € für Maßnahmen der Abwasserbeseitigung bis 31.12.2009 für rentierliche Investitionen der Abwasserbeseitigung trugen mit zur aktuellen Höhe der Pro-Kopf-Verschuldung bei.

Unter Berücksichtigung der in Anspruch genommenen Liquiditätskredite betrug die Pro-Kopf-Verschuldung 1.343 € im Jahr 2007, 1.212 € im Jahr 2008 und 1.625 € im Jahr 2009. Damit lag der Schuldenstand inklusive Liquiditätskredite pro Einwohner in allen Jahren des Berichtszeitraums über dem Mittelwert aller Städte dieses Vergleichs-

rings. Für die aufgenommenen Investitionskredite und die in Anspruch genommenen Liquiditätskredite erbrachte die Stadt im Berichtszeitraum Schuldendienstleistungen in Höhe von 6,4 Mio. € (3,4 Mio. Zinsen und 3,0 Mio. Tilgung). Im Vergleich zu den bereinigten Ausgaben des Verwaltungshaushalts entfielen 10 % im Jahr 2007 bzw. jeweils 8,8 % in den Jahren 2008 und 2009 auf die jährlichen Zins- und Tilgungsleistungen. Zudem wird die Aufnahme der im 2. Nachtragshaushaltsplan 2010 veranschlagten Kredite von 10.463.800 € zu einer Erhöhung der Schuldendienstleistungen führen, die die Stadt ursprünglich für das Jahr 2010 mit 1,37 Mio. € veranschlagt hatte.

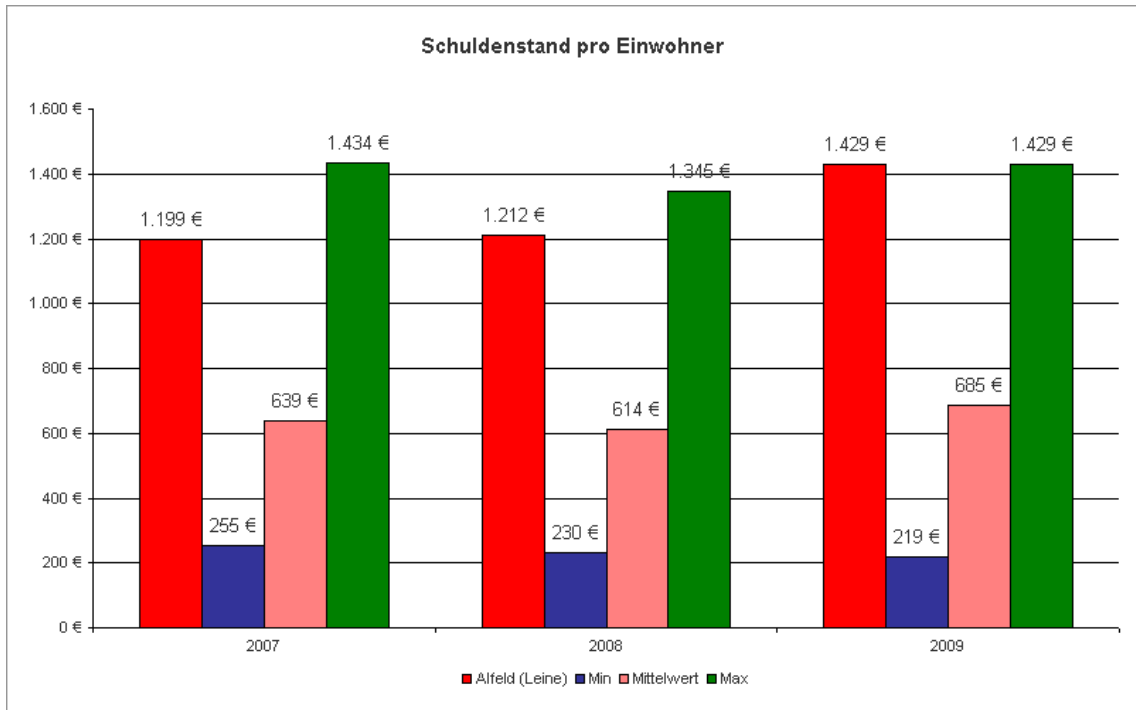
Prüfungsfeststellung

Der hohe Schuldenstand der Stadt Alfeld (Leine) ist aus Sicht der NKPA bedenklich. Die Stadt muss sich in den kommenden Jahren darauf konzentrieren, die langfristigen Verbindlichkeiten schrittweise zurückzuführen, um so einen Beitrag zur Wiedergewinnung ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit zu erbringen.

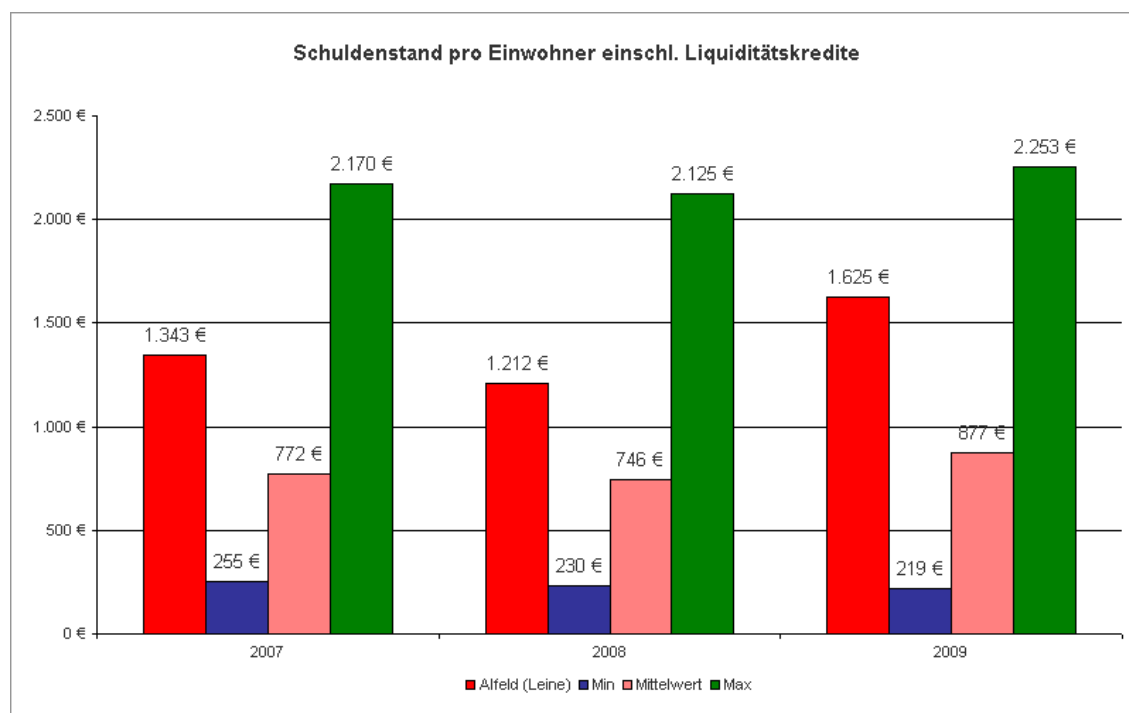
Prüfungsempfehlung

Um zu einer Rückführung der Verschuldung zu gelangen, schlägt die NKPA vor, zu überprüfen, ob das im Eigentum der Stadt stehende Grundvermögen für die Aufgabenerfüllung vorgehalten werden muss oder ob sie Teile hiervon veräußern könnte, ohne dass ihre Aufgabenerfüllung hierunter leidet. Sofern derartiges Grundvermögen

vorhanden sein, sollte die Stadt es mit dem Ziel der Reduzierung der Verschuldung veräußern, wenn sie einen angemessenen Kaufpreis erzielen kann.



Ansicht 8: Schuldenstand pro Einwohner



Ansicht 9: Schuldenstand pro Einwohner einschl. Liquiditätskredite

IV.6 Kassenwesen

6.1	Liquiditätsmanagement.....	69
6.2	Forderungsmanagement.....	69
6.3	Kassenaufsicht und Kassenprüfung.....	70

6.1 Liquiditätsmanagement

Die Stadt regelte weder in der DA für die Stadtkasse Alfeld, noch an anderer Stelle, dass die anordnenden Stellen vorab größere Ein- und Auszahlungen der Stadtkasse zu melden haben. Auch wenn der Kassenleiter darstellte und das RPA attestierte, dass es im Prüfungszeitraum zu keinen Problemen bei der Liquiditätsplanung der Stadtkasse Alfeld gekommen war, ist eine solche Unterrichtung über wesentliche anstehende Zahlungsströme auf Basis einer verpflichtenden Regelung wichtig für eine funktionierende Liquiditätsplanung der Kasse. Derartige Informationen aus den Fachdienststellen ermöglichen eine zeitlich passgenauere Aufnahme von Liquiditätskrediten oder Anlage von kurzfristig nicht benötigten Liquiditätsüberschüssen. Insbesondere bei einem höheren Niveau von Kredit- und Anlagezinsen könnte die Stadt insoweit wirtschaftliche Nachteile vermeiden bzw. oder Vorteile erzielen.

Prüfungsempfehlung

Die NKPA empfiehlt der Stadt Alfeld (Leine), in einer DA zu regeln, dass die Fachdienststellen bevorstehende größere, in der Höhe zu konkretisierende Ein- und Auszahlungen unverzüglich schriftlich der Stadtkasse zu melden haben.

6.2 Forderungsmanagement

Die Stadt berichtete im Jahr 2007 den Verwaltungshaushalt um offene Forderungen in Höhe von rd. 0,54 Mio. €. Davon entfielen rd. 0,3 Mio. € auf offene Forderungen aus der Gewerbesteuer. Die Stadt konnte das Volumen und die dahinter stehenden Vorgänge nicht erklären, weil ein begründender Vorgang hierzu nicht existent war.

Die Stadt bestätigte im Stellungnahmeverfahren das Fehlen konkreter Belege. Sie habe nach Durchsicht der Restelisten für die verschiedenen Einnahmearten globale Bereinigungen je Haushaltsstelle durchgeführt. Bei der Ermittlung der jeweiligen Beträge habe sie grundsätzlich Erfahrungswerte zugrunde gelegt. Die Stadt betonte, das Jahresergebnis so um die Beträge zu berichtigen, die sie nicht innerhalb der folgenden Monate vereinnahmen könne. Da im neuen Haushaltsjahr eine erneute Sollstellung der Bereinigungen erfolge, gingen die Forderungen aber nicht verloren.

Die Empfehlung der überörtlichen Kommunalprüfung bezog sich nicht auf das Bereinigungsverfahren als Solches, sondern auf das Fehlen entscheidungsbegründender Unterlagen. Deswegen halte ich an der nachfolgenden Prüfungsempfehlung im Sinne einer anzustrebenden Transparenzsteigerung fest.

Prüfungsempfehlung

Die Stadt sollte zukünftig ihre Wertberichtigungspraxis belegbar und nachvollziehbar gestalten.

6.3 Kassenaufsicht und Kassenprüfung

Die Stadt hatte die Funktion des Kassenaufsichtsbeamten dem Leiter des Dezernats C übertragen. Der derzeitige Amtsinhaber übernahm diesen Dienstposten am 01.04.2010. Der für den gesamten Prüfungszeitraum verantwortliche Stelleninhaber ist inzwischen im Ruhestand. Die Stadt verfügte über keine Unterlagen darüber, wie der im Prüfungszeitraum verantwortliche Stelleninhaber die Kassenaufsicht wahrgenommen hatte. Der Kassenleiter erklärte, dass er sich mit dem früheren Kassenaufsichtsbeamten und seinem Nachfolger stets eng abgestimmt habe, so dass beide gut über die Abläufe in der Stadtkasse informiert seien. Der Kassenaufsichtsbeamte erklärte, dass er, wie bereits sein Vorgänger, im EDV-System permanent die Kontenstände der städtischen Konten überwachen würde.

Die NKPA empfiehlt dem Kassenaufsichtsbeamten, künftig deutlicher die ihm obliegenden Aufgaben der Kassenaufsicht auszuüben und zu dokumentieren, z. B. durch stichprobenartige Kontrollen der Kasse.

Nach einer verwaltungsinternen Regelung bewirtschafteten die Schulleitungen die vom Schulamt zugewiesenen Haushaltsmittel in eigener Verantwortung über ein jeweils eingerichtetes Girokonto (Schulkonten). Für die Prüfung der ordnungsgemäßen Führung der Kassengeschäfte dieser Konten war das Schulamt zuständig. Das RPA oder der Kassenaufsichtsbeamte waren hier nicht tätig.

Die von den Schulen vorgelegten Berichte überprüfte das Schulamt. Das Schulamt nahm jedoch keine unvermuteten Prüfungen der Schulkonten vor.

Wegen der Budgetierung des Schuletats und der damit verbundenen hohen Selbstständigkeit der Schulen, dem in der Regel wenig ausgeprägten Verwaltungswissen in den Schulen sowie der Vermischung von kommunalen, Landes- und sonstigen Mitteln auf diesen Konten empfiehlt die NKPA eine intensivere Prüfung Kassengeschäfte in diesem Bereich.

Prüfungsempfehlung

Entsprechend den Vorbemerkungen sollte die Kassenaufsicht intensiviert und dokumentiert werden. Dies gilt insbesondere für die Schulkonten, deren Prüfung die Stadt zudem regeln sollte.

IV.7 Haushaltssicherung

7.1	Verpflichtung zur Haushaltssicherung	72
7.2	Bewertung des Haushaltssicherungsprozesses	72

7.1 Verpflichtung zur Haushaltssicherung

Die Stadt Alfeld (Leine) wies zu Beginn des Prüfungszeitraums im Verwaltungshaushalt zum Stichtag 31.12.2006 eine Gesamtdeckungslücke in Höhe von rd. 3,7 Mio. € aus. In den Haushaltsjahren 2007 und 2008 erreichte sie einen vollständigen Haushaltsausgleich. Im Jahr 2009 wies sie erneut eine Unterdeckung von rd. 2,3 Mio. € im Rahmen der Jahresrechnung aus. Den Haushalt 2010 erstellte sie erstmalig auf NKR-Grundlage und beschloss ihn im Ergebnishaushalt mit einer Unterdeckung von rd. 2,7 Mio. €. Die strukturelle Unterdeckung setzte sich durchgängig auch im Finanzplanungszeitraum fort. Insgesamt ist bis zum 31.12.2013 eine Gesamtdeckungslücke von rd. 9 Mio. € zu erwarten. In Anbetracht des bis dahin nicht erreichbaren Gesamtausgleichs besteht daher für die Stadt die Verpflichtung zur Haushaltssicherung gem. § 82 Abs. 4 NGO.

7.2 Bewertung des Haushaltssicherungsprozesses

Über ein mit konkreten Maßnahmen belegtes Haushaltssicherungskonzept für das Jahr 2010 verfügte die Stadt nicht. Zwar lag zwischenzeitlich ein Haushaltssicherungskonzept für 2011 im Entwurf vor, allerdings stand die politische Beschlussfassung hierüber noch aus. Bereits umgesetzte Maßnahmen aus Vorjahren bis einschließlich 2006, also vor dem Prüfungszeitraum, berücksichtigte die NKPA nicht. Die Unterdeckung im Verwaltungshaushalt 2009 und die Entwicklung im Ergebnishaushalt 2010 erfordern die Entwicklung und Umsetzung neuer Maßnahmen mit Ergebnisrelevanz. Leitet die Stadt Alfeld (Leine) die notwendigen Schritte nicht ein, wird sie trotz einer unverändert bestehenden soliden Einnahmestärke dauerhaft unausgeglichene Haushalte ausweisen müssen.

Die nachfolgenden Empfehlungen sollen der Stadt Alfeld (Leine) dabei helfen, einen Haushaltsausgleich zu erreichen und die finanzielle Leistungsfähigkeit wieder herzustellen.

Sportstätten und Förderung des Sports

Die Stadt war durch eine breite Struktur an Sporthallen und Sportflächen gekennzeichnet. Insgesamt acht Sporthallen/Gymnastikhallen befanden sich in der Trägerschaft der Stadt. Davon standen fünf Sporthallen in Zusammenhang mit einem Grundschulstandort. Drei Sporthallen hielt die Stadt in den Ortsteilen Röllinghausen, Sack und Brunkensen vor. Für die außerschulische Nutzung der Sporthallen durch Alfelder Sportvereine erhob die Stadt keine Gebühren.

Der hohe Standard an Sportstätten setzte sich auch bei den ungedeckten Sportstätten fort. Die Stadt betrieb in der Kernstadt das Hindenburgstadion mit Rundlaufbahn, einen Hartsportplatz sowie in den Leinewiesen einen B-Sportplatz mit Möglichkeiten zum Bogenschießen und einen C-Sportplatz. In den Ortsteilen Brunkensen, Föhrste, Gerzen, Hörsum, Langenholzen, Limmer, Sack und Warzen waren weitere Sportplätze vorhanden. Hinzu kamen diverse Bolzplätze in den Ortsteilen und in der Kernstadt.

Die Aufwendungen für diese hohe Anzahl an Sportplätzen belasteten den Haushalt. Allein im Berichtszeitraum 2007 bis 2009 resultierte hieraus (einschließlich der Aufwendungen für die Turnhallen) insgesamt ein Zuschussbedarf von rd. 1 Mio. €.

Prüfungsempfehlung

Der Standard bei Sportplätzen hinsichtlich der Dichte und Vielzahl an Sportstätten, insbesondere in den Ortsteilen, war bei der Stadt Alfeld (Leine) im Vergleich zu anderen Kommunen hoch.

Die NKPA empfiehlt, die bestehende Einrichtungsdichte vor dem Hintergrund des Bedarfs zu überprüfen. Die Stadt sollte vermeiden, in Ortschaften parallel Sportplätze und Bolzplätze vorzuhalten. Handlungsleitfaden sollte dabei die von der Stadt bereits angestrebte Konzentration der Infrastruktur auf die Kernstadt sein, ohne dabei die Ortsteile gänzlich auszugrenzen.

Daneben waren im Stadtgebiet Sporthallen vorhanden, deren Träger der Landkreis Hildesheim war. Der Landkreis Hildesheim erhob für die außerschulische Nutzung dieser Turnhallen durch Sportvereine eine jährliche Miete von rd. 60.000 €. Die Stadt übernahm diese Kosten freiwillig, ohne sich bei den Sportvereinen zu refinanzieren.

Prüfungsempfehlung

Die NKPA empfiehlt der Stadt Alfeld (Leine) zu überprüfen, ob sie die von ihr allein aufgebrachte Miete für die außerschulische Nutzung der Turnhallen in der Trägerschaft des Landkreises zukünftig zumindest anteilig durch die Vereine refinanziert. Ein Beibehalten der bisherigen Regelung stellt aus Sicht der NKPA eine indirekte Förderung des Vereinswesens dar, die die Stadt in Phasen unausgeglichener Haushalte auf Dauer nicht leisten kann.

Der zwischen der Stadt Alfeld (Leine) und dem Landkreis Hildesheim abgeschlossene Nutzungsvertrag für die Sporthallen in der Trägerschaft des Landkreises aus dem Jahr 2003 sieht vor, dass die Stadt die Verantwortung für die Vergabe von Hallenbelegungszeiten übernimmt. Hierfür ist eine Mitarbeiterin im Sportamt zuständig. Diese regelte auch die variierende Hallenbelegung am Wochenende für den Punktspielbetrieb der Sportvereine.

Prüfungsempfehlung

Die NKPA empfiehlt eine Überprüfung, ob die Betreuung und Bearbeitung der Belegungszeiten in den Sporthallen für die außerschulische Nutzung durch Sportvereine eine städtische Aufgabe bleiben muss. Unstrittig ist hierzu aber festzustellen, dass es sich nicht um eine kommunale Pflichtaufgabe handelt.

Grundschulen in der Trägerschaft der Stadt

Die Stadt war zum Prüfungszeitpunkt Träger von insgesamt sechs Grundschulen. Die beiden großen Schulen in der Kernstadt (Dohnser Schule und Bürgerschule) nahmen im Schuljahr 2009/2010 mit rd. 420 Schülern den Großteil der Schüler auf. Daneben gab es im Prüfungszeitraum noch vier Grundschulen in den Ortsteilen Föhrste, Gerzen, Langenholzen und Limmer.

Insgesamt entwickeln sich die Schülerzahlen deutlich rückläufig. Während im Jahr 2006 noch rd. 770 Schüler die sechs Grundschulen besuchten, sank diese Zahl bis zum Schuljahr 2009/2010 auf 695. Dies entspricht einem Rückgang von rd. 10%, Tendenz weiter fallend. Für das Schuljahr 2014/2015 rechnet die Stadt derzeit noch mit ca. 624 Schülern. In den kleinen, einzügigen Schulen in den Ortsteilen war der Rückgang der Schülerzahlen deutlich spürbar. Nach dem Erlass des Niedersächsischen Kultusministeriums „Klassenbildung und Lehrerstundenzuweisung“ werden diese Schulen die Einzügigkeit verlieren werden, „sobald in zwei oder mehreren aufeinander folgenden Schuljahrgängen nur maximal 26 Schüler unterrichtet werden“.

Die Zahl der Einschulungen in den Ortsteilen je Jahrgang lag in der Planung zum Prüfungszeitpunkt zwischen sechs bis acht Schülern. Somit ist zukünftig oftmals mit einer - bereits kombinierten - Klassenstärke von 15 – 16 Schülern in den kleinen Schulen zu rechnen. Im Vergleich dazu lag die Klassenstärke in der Kernstadt im Prüfungszeitraum bei ca. 20 bis 24 Schülern. In einigen kleinen Schulen gab es seit dem Schuljahr 2009/2010 bereits sog. kombinierte Klassenverbände. Diese Entwicklung zeichnete sich tendenziell für alle kleinen Grundschulen in den Ortsteilen Föhrste, Langenholzen, Limmer und Gerzen ab.

Das Bewusstsein für einen anzugehenden Veränderungsprozess war in der Verwaltung der Stadt erkennbar vorhanden. Die Verwaltung unternahm im Jahr 2009 erste Initiativen mit dem Ziel, über Zusammenlegungen und Schließungen der kleineren Schulen in den Ortsteilen zu einer größeren Auslastung einzelner Schulstandorte zu kommen. Allerdings sprach sich der Rat dafür aus, zunächst alle Standorte beizubehalten und den kleinen Schulen die Möglichkeit einzuräumen, Erfahrungswerte in den kombinierten Klassen zu sammeln. Diese „Erprobungszeit“ soll bis zum Ende des Schuljahres 2011/2012 andauern, danach will der Rat erneut beraten. Auch die beteiligten Ortsräte sprachen sich durchgängig für den Erhalt der Ortsteil-Grundschulen aus.

Der negative Trend bei den Schülerzahlen verschärfte sich mit Beginn des Schuljahres 2010/2011 nochmals deutlich. Nach den zum Prüfungszeitpunkt vorliegenden Zahlen werden dann in den sechs Alfelder Grundschulen insgesamt 148 Kinder eingeschult,

wogegen die Prognose 162 Schüler erwartet hatte. Wesentliche Abweichungen gab es dabei für die Grundschule Langenholzen (6 statt erwarteter 11 Schüler) und in der Grundschule Gerzen (5 statt 11 Schüler). Die NKPA schließt nicht aus, dass in der dort bereits bestehenden kombinierte Unterrichtsform eine der Ursachen für eine abweichende Anmeldung der neuen Grundschüler liegen könnte.

Prüfungsempfehlung

Die NKPA empfiehlt der Stadt Alfeld (Leine) sich der mit dem Rückgang der Schülerzahlen verbundenen Problematik zu stellen. Die NKPA hält eine Stärkung der Einrichtungen in der Kernstadt bei Schließung von Ortsteil-Grundschulen für wirtschaftlicher. Die Schulwege der betroffenen Kinder würden sich zwar teilweise verlängern, gleichwohl aber nicht unverhältnismäßig werden. Mit einer Konzentration auf weniger Grundschulen würde die Stadt ihr eigenes Konzept zur zukünftigen Entwicklung der Stadt unter Berücksichtigung der rückläufigen Einwohnerzahlen umsetzen und einen nachhaltigen Beitrag zur Haushaltssicherung leisten.

Im Prüfungszeitraum besuchten beispielsweise Kinder aus Ortsteilen die Dohnser Schule, die unter Berücksichtigung des Schuleinzugbereichs einen längeren Weg zur Schule haben als die Kinder, die von einer Schließung der Schule in Langenholzen betroffen wären und zukünftig in der Kernstadt beschult werden würden.

Bäder

Mit dem Bau des Allwetterbads wollte die Stadt Alfeld (Leine) eine zukunftsfähige Lösung für einen Badebetrieb finden, der die Schließung des bisherigen Hallenbads und des parallel dazu existenten Freibads ermöglichte. Allerdings ist der überwiegende Teil dieser Neubaumaßnahme in Höhe von insgesamt rd. 12,5 Mio. € kreditfinanziert. Die Belastungen zukünftiger Haushalte werden bei voller Wirkung des Schuldendienstes weiter steigen, ebenso wie der deutlich steigende Verschuldungsgrad der Stadt.

Die bisherige Begrenzung des Gesamtzuschussbedarfs für den Betrieb orientierte sich an der Höhe des bisherigen Zuschussbedarfs für den Betrieb von Hallenbad und Freibad. Nur dann, wenn die Stadt den aus dem Betrieb resultierenden Zuschussbe-

darf begrenzt, kann sie den Betrieb ohne eine weitere Belastung des bereits defizitären Ergebnishaushalts dauerhaft sicherstellen.

Die NKPA empfiehlt daher, die Preisfindung für die Eintrittsgelder nicht abseits der betriebswirtschaftlichen Ebene und unter Ausklammerung des Vorstehenden zu betreiben. Sollte aus dem noch anzulaufenden Betrieb heraus ein steigender Zuschussbedarf durch beispielsweise gegenüber der Planung abweichende Besucherzahlen entstehen, müsste die Stadt diesen in die Haushaltssicherungskonzepte künftiger Jahre aufnehmen. Daher sollte für eine keinesfalls auszuschließende zusätzliche Belastung des zukünftigen Betriebsergebnisses durch eine abweichende Preispolitik bereits zu Beginn kein Raum sein. Im Sinne der dauerhaft angestrebten Betriebslösung sollte die Stadt die Preispolitik daher an der Höhe des erklärten Zuschussbetrages ausrichten.

Sonstige Einrichtungen

Neben den bereits vorstehend aufgeführten Einrichtungen betrieb die Stadt weitere Einrichtungen, deren Zuschussbedarfe den Haushalt der Stadt teilweise erheblich belasteten. Der Betrieb des Stadtmuseums verursachte im Berichtszeitraum einen Zuschussbedarf von rd. 490.000 €. Den Kultur- und Theaterbetrieb unterstützte die Stadt mit einem Zuschuss von insgesamt rd. 200.000 €, wobei der Verzicht auf ein eigenes Theater sich bereits deutlich kostensenkend auswirkte. Die Bücherei war bei einem Zuschussbetrag von insgesamt rd. 190.000 € in den drei Jahren des Berichtszeitraums dagegen nicht auffällig.

Aus Sicht der NKPA sollte nicht die Schließung mehrerer Einrichtungen das Ziel sein, sondern eine Anpassung des Angebots an Nachfrageverhalten und Bedarf. Hinsichtlich der derzeitigen Höhe des Zuschussbedarfs für den Betrieb der Alten Lateinschule als Museum, sollte die Stadt versuchen, diesen beispielsweise durch eine Modifikation der Öffnungszeiten zu minimieren.

Abbau der langfristigen Verschuldung bei Investitionskrediten

Die Stadt Alfeld (Leine) war durch einen hohen Verschuldungsgrad belastet. Dabei wurde auch anerkannt, dass ein wesentlicher Teil der Verschuldung durch die Aufgabe

der Schmutzwasserentsorgung entstanden war und somit über Gebühren einen anteiligen Rückfluss in den Haushalt der Stadt erfährt. Unabhängig davon war gerade in jüngster Zeit der Verschuldungsgrad deutlicher angestiegen, ohne dass hierfür wesentliche Investitionen in das Kanalnetz als Begründung angeführt werden können.

Den bestehenden Investitionsbedarf konnte die Stadt nicht allein mit eigenen Mitteln bestreiten. Bereits bei notwendigen Investitionen entstand im Regelfall ein Fremdkapitalbedarf. Eine solche Ausgangslage erfordert umso mehr eine sorgfältige Planung kommunaler Investitionen und die regelmäßige Prüfung von Umfang und Notwendigkeit. Die Investitionsplanung der Stadt wies aber weder Maßnahmen und Planungsgrößen für den Bereich der Feuerwehr aus, noch hatte die Stadt für die Jahre 2012 und 2013 Baumaßnahmen in die Planung aufgenommen.

Prüfungsempfehlung

Die NKPA empfiehlt, als flankierende Maßnahme zur Haushaltssicherung künftige Investitionen regelmäßig und umfassend auf Umfang und Notwendigkeit zu untersuchen und den Zeitpunkt der Investitionen genau zu planen. Vorrangig sollte die Stadt jedoch die bestehende Verschuldung abbauen und zukünftige Kreditaufnahmen auf das erforderliche Maß reduzieren. Dies erfordert eine spürbare Zurückhaltung bei kommunalen Investitionen. Das in der Vergangenheit noch vorhandene Investitionsvolumen wird die Stadt zukünftig nicht mehr erreichen, ohne gleichzeitig die Verschuldung weiter zu erhöhen. Die von der Stadt beabsichtigte Konzentration der gemeindlichen Infrastruktur auf den Bereich der Kernstadt, könnte die Zielerreichung unterstützen. Bedingt durch einen Rückgang dann noch zu unterhaltender Immobilien sollte in der Folge ein zurückgehender Investitionsbedarf bestehen, der letztlich den zukünftigen Kreditbedarf reduzieren sollte.

Fazit zur Notwendigkeit der Haushaltssicherung

Es bleibt der Stadt unbenommen, von den vorstehenden Ausführungen abweichende Lösungsansätze zu entwickeln und zu verfolgen. Unstrittig muss für alle Entscheidungsträger und Verantwortlichen sein, dass der Bedarf zur Haushaltssicherung vorhanden ist.

V. Ansichten

V.1 Zustandekommen der Haushaltssatzungen

Haushaltsaufstellung				
Haushaltsjahr	2007	2008	2009	2010
Haushaltssatzung: Ratsbeschluss vom	01.03.2007	20.12.2007	22.12.2008	22.12.2009
Vorlage an die Kommunal- aufsichtsbehörde am	02.03.2007	21.12.2007	23.12.2008	23.12.2009
Genehmigung vom	19.04.2007	21.01.2008	23.02.2009	14.01.2010
Beitrittsbeschluss vom	-	-	-	-
Öffentl. Bekanntmachung am	02.05.2007	31.01.2008	04.03.2009	27.01.2010
Haushaltsplan wurde öffentlich ausgelegt vom/bis	03.05.2007 - 11.05.2007	31.01.2008 - 08.02.2008	05.03.2009 - 13.03.2009	28.01.2010 - 05.02.2010
Anzahl Nachtragssatzungen	2	2	2	0
Ggf. 1. Nachtragshaushalts- satzung: Ratsbeschluss vom	09.10.2007	17.04.2008	19.03.2009	
Vorlage an die Kommunal- aufsichtsbehörde am	09.10.2007	18.04.2008	20.03.2009	
Genehmigung vom	22.10.2007	06.05.2008	07.04.2009	
Öffentl. Bekanntmachung am	31.10.2007	14.05.2008	16.04.2009	
Nachtragshaushaltsplan öffentlich ausgelegt vom/bis	01.11.2007 - 09.11.2007	15.05.2008 - 23.05.2008	16.04.2009 - 24.04.2009	
Ggf. 2. Nachtragshaushalts- satzung: Ratsbeschluss vom	20.12.2007	30.10.2008	19.03.2009	
Vorlage an die Kommunal- aufsichtsbehörde am	21.12.2007	03.11.2008	20.03.2009	
Genehmigung vom	08.01.2008	12.11.2008	27.04.2009	
Öffentl. Bekanntmachung am	17.01.2008	19.11.2008	07.05.2009	
Nachtragshaushaltsplan öffentlich ausgelegt vom/bis	17.01.2008 - 25.01.2008	20.11.2008 - 28.11.2008	07.05.2009 - 15.05.2009	
Die Umstellung auf Doppik erfolgte zum 01.01.2010.				

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	21.02.2007	11.03.2008	10.03.2009	02.03.2010	--
Haushaltsrechnung vom	05.03.2007	10.03.2008	10.03.2009	08.03.2010	--
Rechenschaftsbericht vom	10.04.2007	08.05.2008	03.06.2009	31.05.2010	--
Vollständigkeit und Richtigkeit der Jahresrechnung vom HVB festgestellt am	05.03.2007	10.03.2008	10.03.2009	08.03.2010	--
Schlussbericht des Rechnungsprüfungsamts vom	10.10.2007	10.10.2008	12.10.2009	--	--
Stellungnahme des HVB zum Schlussbericht vom	12.11.2007	20.10.2010	04.11.2009	--	--
Entlastung (§ 101 NGO)					
Ratsbeschluss über die Jahresrechnung und Entlastung (vorbehaltlos) vom	20.12.2007	22.12.2008	22.12.2009	--	--
Beschluss der Aufsichtsbehörde mitgeteilt am	21.12.2007	29.12.2008	29.12.2009	--	--
Beschluss mit Hinweis auf die Auslegung der Jahresrechnung öffentlich bekannt gemacht am	28.12.2007	03.01.2009	30.12.2009	--	--
Jahresrechnung mit Rechenschaftsbericht öffentlich ausgelegt vom/bis	02.01.2008 - 10.01.2008	05.01.2009 - 13.01.2009	04.01.2010 - 12.01.2010	--	--

Tabelle 2: Rechnungslegungs- und Entlastungsverfahren

V.3 Haushaltsplanung und Rechnungsergebnisse

3.1 Kernhaushalt

Haushaltsjahr	2007	2008	2009
	kameral	kameral	kameral
Verwaltungshaushalt Einnahmen	37,91	35,71	35,65
Verwaltungshaushalt Ausgaben	37,91	35,71	35,65
Fehlbedarf (einschl. des gem. § 23 GemHVO veranschl. Vor- bzw. Vorvorjahres-Fehlbetrags - s. II. Jahresrechnung)	0,00	0,00	0,00
Vermögenshaushalt (ausgeglichen)	7,39	8,19	13,51
Gesamthaushalt Ausgabevolumen	45,30	43,90	49,16
+/- zum Vorjahr	--	-1,40	5,26
+/- (Prozent)	--	-3,09 %	11,98 %
Ergebnishaushalt - Ordentliche Erträge	--	--	--
Ergebnishaushalt - Ordentliche Aufwendungen	--	--	--
Ergebnishaushalt - Ordentliches Ergebnis	--	--	--
Ergebnishaushalt - Außerordentliche Erträge	--	--	--
Ergebnishaushalt - Außerordentliche Aufwendungen	--	--	--
Ergebnishaushalt - Außerordentliches Ergebnis	--	--	--
Ergebnishaushalt - Jahresergebnis	--	--	--
Ergebnishaushalt - Summe der Jahresfehlbeträge aus Vorjahren (gem. § 2 Abs. 6 GemHKVO)	--	--	--
Finanzhaushalt - Gesamtbetrag der Einzahlungen	--	--	--
Finanzhaushalt - Gesamtbetrag der Auszahlungen	--	--	--
Finanzhaushalt - 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	--	--	--
Kreditermächtigung	1,90	2,58	6,72
Gesamtbetrag Verpflichtungsermächtigungen	1,20	10,01	5,83
Höchstbetrag Liquiditätskredite	6,30	5,90	5,94
Hebesatz Grundsteuer A	355 %	355 %	355 %
Hebesatz Grundsteuer B	355 %	355 %	355 %
Hebesatz Gewerbesteuer	390 %	390 %	390 %
Verwaltungshaushalt Einnahmen	37,49	35,36	32,44
Verwaltungshaushalt Ausgaben	37,49	35,36	34,77
davon Fehlbetragsdeckung aus den Vorjahren gem. § 23 GemHVO	3,72	0,00	0,00
Überschuss	3,72	-	-

Haushaltsjahr	2007	2008	2009
	kameral	kameral	kameral
Struktureller Fehlbetrag	-	-	2,33
Gesamtfehlbetrag	0,00	0,00	2,33
+/- zum Plan	0,00	0,00	2,33
+/- (Prozent)			
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 - Kernhaushalt

V.4 Allgemeine Deckungsmittel

Allgemeine Deckungsmittel der Stadt Alfeld (Leine) (Beträge gerundet in T€)				
Einnahme- bzw. Ausgabeart VwH UA 9000	Haushaltsjahr			
	2007	2008	2009	2010
Grundsteuer A	76	61	73	70
Grundsteuer B	2.721	2.774	2.728	2.720
Gewerbsteuer	9.444	9.940	5.621	6.500
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	5.574	6.411	5.568	5.150
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.055	10.901	1.084	1.100
Vergnügungssteuer	99	88	132	130
Hundsteuer	75	89	75	115
Zweitwohnungssteuer	0	0	0	0
Übrige Steuern	0	0	0	0
Schlüsselzuweisungen	3.489	1.927	719	1.031
Zuweisungen für Aufgaben des übertr. Wirkungskreises	501	500	503	490
Leistungen gem. § 6 NFVG für Leistungen des übertr. Wirkungskreises außerhalb des NFAG	0	0	0	0
Weitere allgemeine Deckungsmittel	1.621	163	57	25
Nachrichtlich: Einnahmen aus der Verzinsung von Steuernachforderungen	1.621	163	57	25
Gesamteinnahmen aus allgemeinen Deckungsmitteln	24.655	32.853	16.559	17.331
Kreisumlage	7.701	8.447	9.604	7.438
Gewerbsteuerumlage	1.825	1.737	793	1.167
Finanzausgleichsumlage	0	0	0	0
Nachrichtlich: Ausgaben für die Verzinsung von Steuererstattungen	542	12	46	25
Summe der Ausgaben: Minderung der allgemeinen Deckungsmittel	9.526	10.183	10.396	8.605
Einnahmen aus allgemeinen Deckungsmitteln (netto)	15.130	22.670	6.163	8.727

**Ab dem Haushaltsjahr 2010 Umstellung auf NKR erfolgt.
Datenerhebung zu Vergleichszwecken nach alter Gliederung auch für das HH-Jahr 2010 fortgesetzt.**

Tabelle 4: Allgemeine Deckungsmittel

V.5 Kostendeckungsgrade in Einrichtungen mit Gebühren und Entgelten

	2007	2008	2009
Straßenreinigung			
Kosten	94.260	98.064	90.784
davon Anteil öffentl. Quote	0	0	0
vorgetragene Unterdeckung aus Vj.	0	0	11.690
Erlöse	82.571	83.117	81.320
davon Anteile aus erstatteten öffentl. zu tragenden Kostenanteilen	23.565	24.516	22.696
vorgetragene Überdeckung aus Vj.	42.392	34.485	0
Ergebnis *)	7.138	-4.978	-43.850
Kostendeckungsgrad *)	107,6 %	94,9 %	57,2 %
Abwasserbeseitigung			
Kosten	3.050.039	3.265.158	
davon Anteil öffentl. Quote	0	0	
vorgetragene Unterdeckung aus Vj.	0	37.486	
Erlöse	4.059.642	3.298.852	
davon Anteile aus erstatteten öffentl. zu tragenden Kostenanteilen	0	0	
vorgetragene Überdeckung aus Vj.	74.898	0	
Ergebnis *)	1.084.501	-3.792	
Kostendeckungsgrad *)	135,6 %	99,9 %	
Märkte			
Kosten	16.171	16.924	16.278
davon Anteil öffentl. Quote	0	0	0
vorgetragene Unterdeckung aus Vj.	0	0	0
Erlöse	10.987	10.917	11.402
davon Anteile aus erstatteten öffentl. zu tragenden Kostenanteilen	0	0	0
vorgetragene Überdeckung aus Vj.	0	0	0
Ergebnis *)	-5.184	-6.007	-4.876
Kostendeckungsgrad *)	67,9 %	64,5 %	70,0 %
Friedhöfe			
Kosten	508.557	515.133	
davon Anteil öffentl. Quote	101.711	103.027	
vorgetragene Unterdeckung aus Vj.	0	0	
Erlöse	349.993	380.592	
davon Anteile aus erstatteten öffentl. zu tragenden Kostenanteilen	101.711	103.027	
vorgetragene Überdeckung aus Vj.	0	0	
Ergebnis *)	-158.564	-134.541	
Kostendeckungsgrad *)	61,0 %	67,4 %	
Stadtmuseum			
Kosten	131.180	251.433	120.557
davon Anteil öffentl. Quote	0	0	0

	2007	2008	2009
vorgetragene Unterdeckung aus Vj.	0	0	0
Erlöse	4	11.618	2.817
davon Anteile aus erstatteten öffentl. zu tragenden Kostenanteilen	0	0	0
vorgetragene Überdeckung aus Vj.	0	0	0
Ergebnis *)	-131.177	-239.815	-117.740
Kostendeckungsgrad *)	0,0 %	4,6 %	2,3 %
Jugendzentrum „TREFF“			
Kosten	126.686	153.038	122.127
davon Anteil öffentl. Quote	0	0	0
vorgetragene Unterdeckung aus Vj.	0	0	0
Erlöse	17.155	15.402	8.598
davon Anteile aus erstatteten öffentl. zu tragenden Kostenanteilen	0	0	0
vorgetragene Überdeckung aus Vj.	0	0	0
Ergebnis *)	-109.531	-137.636	-113.529
Kostendeckungsgrad *)	13,5 %	10,1 %	7,0 %
Eigene Sportstätten			
Kosten	320.745	338.824	404.879
davon Anteil öffentl. Quote	0	0	0
vorgetragene Unterdeckung aus Vj.	0	0	0
Erlöse	9.713	9.726	9.443
davon Anteile aus erstatteten öffentl. zu tragenden Kostenanteilen	0	0	0
vorgetragene Überdeckung aus Vj.	0	0	0
Ergebnis *)	-311.031	-329.098	-395.436
Kostendeckungsgrad *)	3,0 %	2,9 %	2,3 %
Hallenbad			
Kosten	370.606	363.989	513.893
davon Anteil öffentl. Quote	0	0	0
vorgetragene Unterdeckung aus Vj.	0	0	0
Erlöse	148.389	163.141	189.739
davon Anteile aus erstatteten öffentl. zu tragenden Kostenanteilen	0	0	0
vorgetragene Überdeckung aus Vj.	0	0	0
Ergebnis *)	-222.217	-200.848	-324.154
Kostendeckungsgrad *)	40,0 %	44,8 %	36,9 %
Freibad			
Kosten	466.030	591.503	306.440
davon Anteil öffentl. Quote	0	0	0
vorgetragene Unterdeckung aus Vj.	0	0	0
Erlöse	77.675	203.360	101.113
davon Anteile aus erstatteten öffentl. zu tragenden Kostenanteilen	0	0	0
vorgetragene Überdeckung aus Vj.	0	0	0
Ergebnis *)	-388.355	-388.143	-205.327
Kostendeckungsgrad *)	16,7 %	34,4 %	33,0 %

	2007	2008	2009
Tageseinrichtungen für Kinder			
Kosten	1.777.533	1.903.119	2.389.010
davon Anteil öffentl. Quote	0	0	0
vorgetragene Unterdeckung aus Vj.	0	0	0
Erlöse	859.208	839.561	1.067.499
davon Anteile aus erstatteten öffentl. zu tragenden Kostenanteilen	0	0	0
vorgetragene Überdeckung aus Vj.	0	0	0
Ergebnis *)	-918.325	-1.063.558	-1.321.511
Kostendeckungsgrad *)	48,3 %	44,1 %	44,7 %

Tabelle 5: Kostendeckungsgrade der Einrichtungen

V.6 Vermögensübersicht

Vermögensübersicht (Beträge gerundet in T€)				
Vermögensart			31.12.2006	31.12.2009
A: Vermögen nach § 39 Abs. 1 GemHVO				
1. Forderungen des Anlagevermögens				
	1.1	Beteiligungen sowie Wertpapiere, die die Stadt zum Zwecke der Beteiligung erworben hat	58	58
	1.2	Forderungen aus Darlehen, die die Stadt aus Mitteln des Haushalts in Erfüllung einer Aufgabe gewährt hat	0	0
	1.3	Kapitaleinlagen in Zweckverbänden oder anderen kommunalen Zusammenschlüssen	0	0
	1.4	In Sondervermögen eingebrachtes Kapital	613	1.809
	1.5	---		
	1.6	Übrige Darlehen	0	0
2. Geldanlagen				
	2.1	Wertpapiere	0	0
	2.2	Einlagen in Geldinstituten	0	1.210
	2.3	Sonstige Forderungen	0	0
	2.4	Bausparguthaben	0	0
Summe A:			671	3.078
B: Vermögen nach § 39 Abs. 2 GemHVO				
	1	Straßenreinigung	65	74
	2	Abwasserbeseitigung	31.420	29.269
	3	Märkte	16	13
	4	Friedhöfe	1.020	1.036
Summe B:			32.520	30.393
Summe A und B:			33.192	33.471
Die Betriebsabrechnung 2009 für die Friedhöfe lag zum Prüfungszeitpunkt noch nicht vollständig vor. Es wurde bei den Friedhöfen der Vermögenswert nach dem Stand vom 31.12.2008 berücksichtigt.				

Tabelle 6: Vermögensübersicht

V.7 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	769	692	615	538
1.3	Gemeinden	0	0	0	0
1.4	Zweckverbände	0	0	0	0
1.5	Sonst. öffentl. Bereich	9.718	10.404	10.106	11.014
1.6	Kommunale Sonderrechnungen	0	0	0	0
1.7	Sonstige öffentliche Sonderrechnungen	0	0	0	0
1.8	Kreditmarkt	13.401	13.803	14.264	17.639
1.9	Übrige Bereiche	0	0	0	0
	Summe 1	23.888	24.899	24.985	29.192
2.	Kreditähnliche Rechtsgeschäfte	0	0	0	0
	Summe 1+2	23.888	24.899	24.985	29.192
3.	Liquiditätskredite	3.000	3.000	0	4.000
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	26.888	27.899	24.985	33.192

Tabelle 7: Schuldenübersicht

V.8 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	31,0	31,0	31,0	30,0	-1,0	30,0
Arbeitnehmer Allgem. Verwaltung	173,5	173,0	174,0	176,0	2,5	179,0
Arbeitnehmer Optimierte Regiebetriebe, Eigenbetriebe pp.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Arbeitnehmer insgesamt	204,5	204,0	205,0	206,0	1,5	209,0

Tabelle 8: Entwicklung der Stellenzahl

V.9 Entwicklung der Personalausgaben/-aufwendungen

Entwicklung der Personalausgaben (Beträge gerundet in T€)						
Haushaltsjahr	2006	2007	2008	2009	+/- 2006 bis 2009	Nachr. 2010
Personalausgaben des Kernhaushalts	8.940	9.013	9.579	9.921	982	10.019
./. Aufwendungen für ehrenamtliche Tätigkeit	153	156	168	170	17	0
./. Personalkosten- erstattungen Dritter	715	734	725	677	-37	700
Personalausgaben (bereinigt)	8.072	8.123	8.686	9.074	1.002	9.319
Bereinigte Personalaus- gaben insgesamt	8.072	8.123	8.686	9.074	1.002	9.319
+/- zum Vorjahr	--	51	563	388	--	244
+/- (Prozent)	--	0,64 %	6,93 %	4,47 %	12,42 %	2,69 %
Doppik ab 2010 (incl. Belastung durch Rückstellungen i. H. v. rd. 185.000 €)						

Tabelle 9: Entwicklung der Personalausgaben

Abkürzungsverzeichnis

ADA	Allgemeine Dienstanweisung
AGA	Allgemeine Geschäftsanweisung
AöR	Anstalt des öffentlichen Rechts
apl.	außerplanmäßig(e)
ATZ	Altersteilzeit
BA	Betriebsabrechnung(en)
BAT	Bundesangestellentarifvertrag
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
DA	Dienstanweisung(en)
DGH	Dorfgemeinschaftshaus
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
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 Beamtengesetz 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
NVersRückIG	Niedersächsisches Versorgungsrücklagengesetz

nz	nicht zutreffend
PPP	Public-Private Partnership (Öffentlich-Private Partnerschaft)
RdErl.	Runderlass
RegionsG	Gesetz über die Region Hannover
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