Das Fachmedium für erfolgreiches Verwaltungsmanagement

D 6669 F • 7-8/2006

innovative VERWALTUNG

Ehemals Fachzeitschrift

V·O·P

Personal+Führung

Die Auswirkungen des TVöD sind weiterhin umstritten

Finanzen+Wirtschaftlichkeit

Kommunale Revision im Wettbewerb mit Wirtschaftsprüfern

E-Learning

Informationen zu Anwendungen aus der Praxis

Peter Müller:

Ein attraktiver Standort hat wenig bürokratische Hürden

Beleg-Exemplar S. 29-31

www.innovative-verwaltung.de

Eine Zeitschrift aus dem Gabler Verlag

Kommunale Revision im Wettbewerb mit Wirtschaftsprüfern

Die Rechnungsprüfung kann aber auch Steuerungsunterstützer und Berater sein

Die Verwaltungsreform führt zu neuen Anforderungen an die Rechnungsprüfungsämter, die ihre Prüfungskonzeption danach ausrichten. Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit sind entscheidende Prüfungsmaßstäbe. Der klassische Schlussbericht wird so zum „Revisions- und Wirtschaftlichkeitsbericht" als Managementinformationssystem (MIS) für Verwaltungsführung und Rat.

Die kommunale Rechnungsprüfung hat eine über 115-jährige Tradition in (Baden-)Württemberg. Im Jahr 1891 war den Gemeinden gestattet worden, die Revision der Rechnungen und ihrer Beilagen selbst, d. h. durch eigene Rechnungsverständige (Gemeinderevisoren) durchführen zu lassen. Die Grundsätze der Kameralistik haben die überörtliche und örtliche Prüfung geprägt. Heute steht mit dem Neuen Finanz- und Rechnungswesen die Prüfung der kommunalen Bilanz an. Der Ressourcenverbrauch wird hinterfragt. Wirtschaftsprüfer, Controller und Steuerungsunterstützer können sich oft als externe Auftragnehmer nicht durchsetzen, da sie nur „empfehlende" Stellung haben.

Das Rechnungsprüfungsamt (RPA) ist bei der Erfüllung der ihm zugewiesenen Prüfungsaufgaben unabhängig und an Weisungen nicht gebunden. Durch die besondere Stellung des RPA-Leiters, der nur durch ein Quorum von zwei Dritteln der Stimmen aller Mitglieder des Gemeinderates in Baden-Württemberg von seinen Aufgaben entbunden werden kann, ergibt sich eine Sonderstellung des Amtes im „System Behörde". Grundsätzlich kann der Leiter alle Sachverhalte, soweit sie ihm bzw. dem RPA per Gesetz oder Ratsbeschluss übertragen wurden, hinterfragen. Dabei sind ihm alle Akten auszuhändigen und Anfragen zu beantworten. Die abschließende Beurteilung zu diesen Sachverhalten im jährlichen Schlussbericht, der dem Rat in öffentlicher Sitzung zur Kenntnis gegeben wird (§§ 109 bis 112 GemO BW), steht ihm frei. Eines kann der Leiter des RPA jedoch nicht, nämlich „etwas anordnen"; er „stellt nur fest und berichtet". Die abschließende Beurteilung mit einer Behebung von Beanstandungen obliegt den beiden gesetzlichen Hauptorganen Stadt-/Gemeinderat und (Ober-)Bürgermeister. Die Konstellation Teil des Systems zu sein, ist der Schlüssel, um erfolgreich am Veränderungsprozess mitzuwirken. Die örtliche Prüfung kann nur erfolgreich sein, wenn sie als Partner akzeptiert wird und die Veränderung aktiv und konkret mitgestaltet. Die Revision ist Steuerungsunterstützer für den Stadt-/Gemeinderat und (Ober-)Bürgermeister (A-Bereich) sowie Dienstleister bei der Beratung der Fachämter (B-/C-Bereich) zugleich (siehe Grafik Seite 30).

In der baden-württembergischen Stadt Waiblingen ist man noch einen Schritt weiter gegangen: Die Einbindung in den Reformprozess erfolgte dort auf besondere Weise, indem der Leiter des RPAs stimmberechtigtes Mitglied in Reformgremien ist: in der AG Neue Steuerung als gemeinderätliches Gremium und den städtischen Gremien Lenkungsgruppe Verwaltungsreform und Stellenbewertungskommission.

Thomas Fedrow
ist Leiter des Rechnungsprüfungsamtes der Stadt Waiblingen/Region Stuttgart

Organisation der Revision

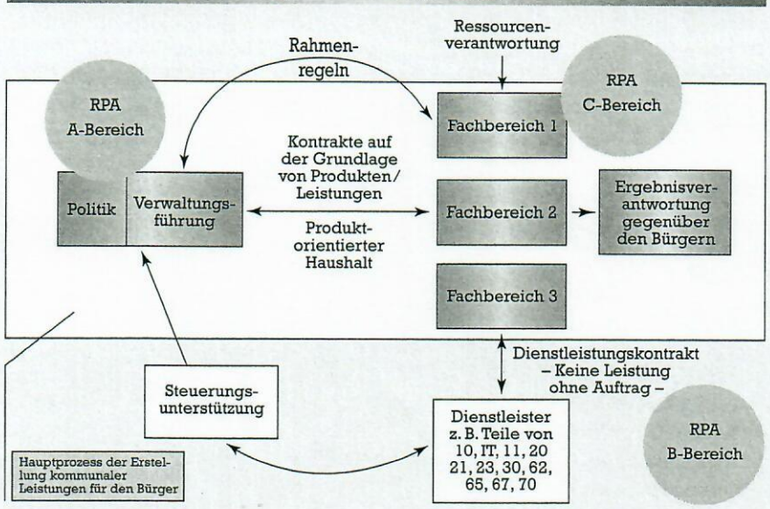
In Waiblingen wurde beim RPA nach dem Sachbearbeiterprinzip einer möglichst schnittstellenfreien Aufgabenerledigung organisiert. Zwei Hauptbereiche wurden gebildet: die Bauprüfung und die Verwal-

tungs- und Finanzprüfung. Jedem Prüfer wurden ein oder mehrere gemeinderätliche Gremien, Dezernate bzw. Ämter und spezielle Einzel- und Sonderaufgaben zugeordnet.

Dem Controlling kommt bei der Revision besondere Bedeutung zu. Denkbar ist, neben dem Zweig der Prüfung auch einen Bereich Controlling aufzubauen. Dann wäre das Controlling nicht beim Finanzwesen, der Zentralen Steuerungsunterstützung oder an anderer Stelle, sondern beim Revisionsamt. Beide Bereiche müssten exakt voneinander abgegrenzt sein, um die gesetzlichen Aufgabenerfüllung und Unabhängigkeit zu gewährleisten.

Die Revisionsämter sind heute aufgerufen, Leistungen der Wirtschafts- und Finanzprüfer anzubieten, da die Prüfung der (Eröffnungs-)Bilanz bzw. des doppischen Haushalts ohnehin ansteht. Jetzt schon leisten Prüfer bei kleinen GmbHs erfolgreiche Arbeit.

Trennung von Dienstleistungs- und Steuerungsunterstützungsfunktionen
(Quelle: KGSt mit Ergänzungen)



Information für das Management

Der Bericht ist in Waiblingen in vier Teile gegliedert, um die wirklich wichtigen Stellen schneller zu erfassen:

- **Teil A:** A-Feststellungen – Allgemeiner Teil – „Managementinfo" mit besonders wesentlichen Anständen
- **Teil B:** B-Feststellungen – Besonderer Teil mit wichtigen Einzelbemerkungen
- **Teil C:** Prüfungskonzeption – Ansatz der Prüfung
- **Teil D:** Anlagen – Weitere zusätzliche Informationen zum besseren Verständnis

Prüfungskonzeption und konkrete Umsetzung

Ende 2005 haben die Vorsitzenden der Arbeitsgemeinschaften der Leiter der Rechnungsprüfungsämter Baden-Württemberg die Zukunft der Rechnungsprüfungsämter im neuen Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen beschrieben. Man hat sich klar dazu bekannt, den neuen Herausforderungen zu begegnen. Im Fokus steht dabei die Reform des kommunalen Finanzwesens. Ebenso wurden die neuen Aufgaben und Betätigungsfelder für die Rechnungsprüfung durch die Arbeitsgemeinschaft der Rechnungsprüfungsämter in Hessen bereits 2001 formuliert. Die KGSt hat mit zwei Berichten die Rechnungsprüfung mit wichtigen Hinweisen versehen: Rechnungsprüfung und Neues Steuerungsmodell, Bericht Nr. 2/1997, und Praxis der kommunalen Rechnungsprüfung, Bericht Nr. 9/2002.

Das RPA Waiblingen hat ein Prüfungskonzept erstellt, das auf einem Zielsystem und Prüfungsmaßstäben basiert. Die Leitgedanken der Verwaltungsreform wurden berücksichtigt:

- Produkte und Budgets sind Steuerungsgrößen
- Einheit von Fach- und Ressourcenverantwortung – dezentrale Verantwortung
- Steuerung – zentrale Steuerungsunterstützung – interne/externe Dienstleister
- Kontraktmanagement – Führung durch Zielvereinbarungen

Das Zielsystem besteht aus einem Leitmotiv mit strategischen und operativen Zielen für das Jahr 2006/2007. Auf den operativen Zielen setzen konkrete Prüfpläne auf (siehe Tabelle Seite 31).

Das Leitmotiv: Das Rechnungsprüfungsamts-Team ist Dienstleister mit dem Ziel einer klaren und unabhängigen Erfüllung der Prüfungspflichten für den Oberbürgermeister und den Gemeinderat. Die Revision erbringt Prüfungs- und Beratungsleistungen, die darauf gerichtet sind, die Effektivität und Effizienz zu verbessern.

Controlling als „zentraler Prüfungsansatz"

Das RPA stellt Soll-Werte (Zielerreichungsgrade) als Vorgaben der Rechtmäßigkeit durch den Gesetzgeber, den Oberbürgermeister und den Gemeinderat sowie der Wirtschaftlichkeit als Vergleich anerkannter Werte der Betriebswirtschaft örtlichen Ist-Werten gegenüber und berichtet über die Zielerreichung. Sofern keine örtlichen Soll-Werte durch Dienstanweisungen mit Wertgrenzen vorliegen, muss vom RPA ein Prüfungsansatz erstellt und den Fachämtern zu Kenntnis gegeben werden.

Mehrjähriges Prüfungskonzept

Sachverhalte von Bedeutung sind in der Regel nicht statisch und nicht nur bezogen auf ein Kalenderjahr zu bewerten,

denn die Anstände beginnen und enden nicht innerhalb eines Kalenderjahres. Die Prüfung betrachtet „mehrjährige" Zeiträume. Die Sachverhalte werden übergreifend dargestellt, um die Prozesse und Entwicklungen aufzuzeigen. Es geht insbesondere um das Aufzeigen von Trends, um frühzeitig gegensteuern zu können.

Analyse der Beanstandungen

Das RPA Waiblingen legt großen Wert auf die Analyse der Vorgänge. Es wird unterschieden, ob wesentliche oder unwesentliche Anstände vorliegen. Ferner, ob den Sachverhalten zu Grunde liegen:

- unterschiedliche Beanstandungen, Stichwort „Einzelfall"
- gleichgelagerte Beanstandungen, Stichwort: „Standard-Beanstandung"
- systemische Beanstandungen, Stichwort: „Systemprüfung" (wiederkehrende Fälle, Prozessprüfung, Beanstandung ist systembedingt durch mangelhafte organisatorische Vorkehrung)

Die Revision zielt darauf ab, den so genannten systemischen Mangel zu erkennen und gemeinsam zu beseitigen.

Mehrwerte schaffen – Empfehlungen geben

Die Zukunft der Rechnungsprüfung besteht nach Prof. Dr. Martin Richter von der Universität Potsdam darin, Mehrwerte zu schaffen, um „die Prüfung nicht als Kostenfaktor" stehen zu lassen, sondern als „wirtschaftliche Veranstaltung". Die Revision liefert wichtige Informationen, Analysen, Auswertungen, Bewertungen und Empfehlungen zur Organisation und zu ihren originären Kontrollinstanzen.

Basis der Arbeit sind schriftliche Zielvereinbarungen zwischen dem RPA-Leiter und den Prüfern/innen, die Prüfungserfolg und -kosten im Auge haben. Die Prüfung der Jahresrechnung bedeutet ca. 10.000 Euro an Personal- und Sachkosten (25 Tage/205 Stunden x 48,07 Euro = 9.854,35 Euro). Die Prüfung einer üblichen Ausschreibung /Vergabe (Angebotssumme: 100.000 Euro) bei der Vergabekontrollstelle bedeutet ca. 350 Euro an Personal- und Sachkosten (6 Stunden x 55,69 Euro = 334,14 Euro).

Personalressourcen und Formen der Zusammenarbeit

Der Personalbestand des RPA Waiblingen wurde im Jahr 2003 überprüft. Es ergab sich ein Soll-Personalbestand von fünf Vollzeitstellen, die tatsächlich auch vorhanden sind. Langjährige Erfahrungswerte zeigen, dass ein Personalbedarf von ca. 1 Vollzeitstelle je 10.000 Einwohner angemessen ist (jeweils eine halbe Stelle Verwaltungs- und Finanzprüfung und Technische Prüfung).

Das RPA Waiblingen ist Mitglied der „IKZ Revision Unteres Remstal" – eine interkommunale Zusammenarbeit der Rechnungsprüfungsämter der Städte Waiblingen, Weinstadt, Winnenden, Bachnang, Schorndorf und Fellbach sowie der Kämmerer der Gemeinden Korb und Kernen.

Inhalt sind gemeinsame Prüfungsschwerpunkte aus den Bereichen Finanzen, Verwaltung, Bau/Technik und Eigenbetriebe/-gesellschaften. Jeweils eine Stadt übernimmt die für die Prüfung notwendigen Vorarbeiten wie Zusammenstellen bzw. Ausarbeiten von Rechtsgrundlagen, Rechtsprechung, Literatur, Vergleichsdaten, Prüfungsansätzen, Checklisten. Durch die allseitige Nutzung ergeben sich Synergieeffekte unter Wahrung örtlicher Besonderheiten und Unabhängigkeit.

Weitere Informationen erhalten Sie bei der **Stadt Waiblingen, Thomas Fedrow, ✆ (0 71 51) 50 01-2 93, E-Mail:Thomas.Fedrow@waiblingen.de.**

Zielsystem des Rechnungsprüfungsamtes

Strategische Ziele	1. „Rechtmäßig arbeitendes Rathaus"	2. „Wirtschaftliches Rathaus"	3. Örtliche Prüfung als MIS (Steuerungsleistung)
Operative Ziele	1. Interne Revision – Schwerpunkte setzen: 1/3 Beratung, 1/3 Beratung bei Prüfung, 1/3 klassische Prüfung	1. Wirtschaftliche Bewertung der Verwaltungsleistungen	1. Prüfungsumstellung nach den Erfordernissen des Neuen Finanzwesens hin zur kommunalen Bilanz; Schnittstelle: Stadtpflege
	2. Datenschutz: Aufstellung der automatisierten Verfahren (Verfahrensverzeichnis) nach § 11 LDSG; Schnittstelle: alle Ämter	2. Standards: Waiblingen hat weit überdurchschnittliche Sachkosten in der Region – die Sachkostenblöcke und Standards kommen auf den Prüfstand.	2. Kommunale Bilanz a) Finanzrechnung b) Ergebnisrechnung – Messung und Bewertung des Ressourcenverbrauchs Schnittstelle: Stadtpflege