

Überörtliche Prüfung der Kreise 2010/2011

Allgemeines

Die GPA NRW hat den gesetzlichen Auftrag, die überörtliche Prüfung der 396 kreisfreien und kreisangehörigen Gemeinden und Städte, der 30 Kreise sowie der StädteRegion Aachen, der 3 Landschafts- und Regionalverbände, der ca. 200 kommunalen Zweckverbände sowie der rund 700 kommunalen Eigenbetriebe und sonstigen prüfungspflichtigen Einrichtungen des Landes Nordrhein-Westfalen durchzuführen (GPA NRW 2009). Gemäß § 105 GO NRW sollen die Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sachgerechtigkeit des Verwaltungshandelns geprüft werden. Die Untersuchung der kommunalen Haushalte auf Wirtschaftlichkeitsreserven erfolgt auf der Basis einer begrenzten Zahl von der Kommune beeinflussbarer und daher steuerungsrelevanter Kennzahlen, die in Zusammenarbeit mit kommunalen Praktikern entwickelt wurden. Mit diesem Verfahren, das „Pioniercharakter“ (Banner 2006) hat, sollen die Kommunen zu eigenständigem organisationalen Lernen angeleitet werden (Ebinger/Bogumil 2012: 125).

Die erste Prüfung der Kreise in NRW mit diesem neuen Ansatz fand in den Jahren 2004/2005 statt. Ihr schloss sich eine intensive Evaluation an, deren Ergebnisse in die zweite Prüfungsrunde im Jahr 2010 Eingang fanden. Diese überörtliche Prüfung begann im August 2010. Sie war als parallele Prüfung aller 30 Kreise und der StädteRegion Aachen angelegt und endete für die meisten Kreise im Frühjahr 2011. Daran schlossen sich individuell das Stellungnahmeverfahren sowie die Ergebnispräsentation in den kommunalen Gremien an.

Die Prüfgebiete der Kreisprüfung 2010/2011 lassen sich aus folgender Abbildung entnehmen:



Abb. 1: Prüfgebiete der Kreisprüfung 2010/2011

Der „Prüfkanon“ unterschied sich damit zur ersten Prüfungsrunde in den Kreisen [neu: Finanzen auf NKF-Basis, Berücksichtigung von Strukturen, Innere Verwaltung (Finanzbuchhaltung, Personalmanagement)], griff aber auch bekannte Prüfgebiete auf (Vermessung/Kataster, Öffentlicher Gesundheitsdienst; „Follow-up“¹). Auch die Prüfung der Informationstechnologie (IT) gehörte zum Prüfungsumfang. Die Erkenntnisse daraus werden demnächst gemeinsam mit den Ergebnissen aus der Prüfung der IT-Zweckverbände gesondert dargestellt.

Als Ergebnis der Evaluation der ersten Prüfungsrunde sowie des Austauschs mit Praktikern aus Kreisverwaltungen wurden in den Fachprüfungen (vgl. Abb. 1) Produktprüfungen² durchgeführt. Dabei wurden auch Daten unterhalb der gesetzlich normierten Produktbereichsebene genutzt, um die Vergleichbarkeit der Ergebnisse zu verbessern.³ Dadurch entstand allerdings ein besonderer Aufwand sowohl bei den Kreisen als auch bei der GPA NRW, der die Akzeptanz des Prüfungsansatzes teilweise belastete.

¹ Im Rahmen eines „Follow-ups“ sollte in den Prüfgebieten die Umsetzung von Handlungsempfehlungen aus der vorangegangenen Prüfung evaluiert werden. Es zeigte sich aber, dass die Erwartungen der Kreise an diesen Prüfungsansatz größer waren, als mit den verfügbaren Tagewerken geleistet werden konnte.

² Produkt im Sinne der von der GPA NRW definierten Aufgabe, das heißt u.U. Abweichung von lokal definierten Produkten

³ Mit dem Landkreistag NRW erfolgte am 04.08.2010 folgende Abstimmung: „Zur Umsetzung des vergleichenden Prüfungsansatzes benötigt die GPA NRW auch Daten unterhalb der Produktbereichsebene. Soweit die notwendigen Daten vorliegen, können diese von der GPA NRW angefordert und genutzt werden.“

Strukturmerkmale (sozioökonomische und soziodemografische Faktoren⁴) wurden in die Prüfung mit einbezogen und sowohl auf allgemeiner Ebene wie auf der Fachebene analysiert. Dies folgt der Überlegung, dass kommunale Haushaltsergebnisse durch sozioökonomische, institutionelle und akteursbezogene Faktoren beeinflusst werden können (Vetter/Holtkamp 2008) und greift einen oft geäußerten Wunsch aus der Ebene der Kreise auf. Ferner erfolgte ein Benchmarking, um Orientierungswerte für die effiziente Aufgabenwahrnehmung zu erhalten. Das Benchmarking in der Prüfrunde 2010/2011 unterschied sich insofern von der ersten Prüfrunde 2005/2006, als keine grundsätzliche Orientierung am Mittelwert mehr stattfand, sondern als Benchmark ein Wert definiert wurde, der von einer bestimmten Anzahl von Kommunen erreicht wird, bei denen die Aufgabenerfüllung vollständig und rechtmäßig erfolgt und der grundsätzlich das Ergebnis gezielter und nachahmenswerter Leistungssteuerung ist. Dies schließt die Betrachtung mit ein, inwieweit die Kommune Einfluss nimmt, ihre Rahmenbedingungen zu verbessern. Diese methodische Weiterentwicklung wird den Prüfungszielen der GPA NRW und der Situation in den Kommunalhaushalten gerecht, da sie dem Ziel folgt, „von den Besten lernen“ zu wollen. Bei der Berechnung von Haushaltspotenzialen sind wir von einem individuellen Zielwert ausgegangen, der im Einzelfall vom Benchmark abweichen kann, wenn besondere, z.B. strukturelle Besonderheiten das erfordern.

1. Prüfgebiet Finanzen

In diesem Prüfgebiet lag der Schwerpunkt auf folgenden Themenfelder:

- Analyse der Haushaltssituation (Haushaltsausgleich, Kreisumlage, Vermögenslage, Finanzlage und Schuldensituation, Ertragslage)
- Gesamtabschluss
- Rechtmäßigkeit in ausgewählten Bereichen (z.B. Rückstellungen)

Wesentliche Erkenntnisse aus der Prüfung können wie folgt zusammengefasst werden:

Finanzanlagen, Forderungsmanagement und Liquidität haben bei den Kreisen einen anderen Stellenwert als bei den Städten und Gemeinden. Es wurde deutlich, dass einzelne Kreise – zumindest temporär – über die Kreisumlage Liquidität erhalten, die den zeitgebundenen Bedarf für den laufenden Verwaltungsbetrieb sowie für Tilgungen und Investitionen übersteigt. Bei Finanzanlagen bestehen nach wie vor Unsicherheiten bei der Auslegung des § 35 Abs. 5 Satz 2 GemHVO (außerplanmäßige Ab-

⁴ Bevölkerungsentwicklung, Bevölkerungsdichte, Kaufkraft, SGB II-Quote, Arbeitslosenquote, Eigenkapitalverbrauch der kreisangehörigen Kommunen

schreibungen bei Finanzanlagen). Bei Kreisen ist der eingeräumte Ermessensspielraum besonders problematisch, weil bei einer Abschreibung die Kreisumlage durch den zusätzlich zu deckenden Abschreibungsaufwand steigt. Es besteht die Gefahr, dass eine fachlich gebotene Ermessensentscheidung durch eine „politisch motivierte“ (Höhe der Kreisumlage) beeinflusst wird. Eine Angleichung des § 35 Abs. 5 Satz 2 GemHVO an die handelsrechtlichen Bestimmungen mit einer Abschreibungspflicht bei dauernder Wertminderung könnte die Problematik grundsätzlich lösen und sollte aus unserer Sicht im Rahmen des vorgesehenen NKF-Fortentwicklungsgesetzes entsprechend umgesetzt werden.

Auch wenn die Umstellung der Kreishaushalte auf das Neue Kommunale Finanzmanagement flächendeckend erfolgt ist, werden kennzahlengestützte Steuerungselemente eher zurückhaltend eingesetzt (vgl. zum Umsetzungsstand der Verwaltungsmodernisierung neuerdings Buchholz/Lasar 2010).

2. Prüfgebiet Innere Verwaltung

Die Prüfung bezog sich einerseits auf die Finanzbuchhaltung der Kreise (Geschäftsbuchführung, Zahlungsabwicklung und Vollstreckung), andererseits auf das Thema Personalmanagement (Bezüge- und Entgeltabrechnung, Kindergeldsachbearbeitung, Personalbetreuung und -entwicklung). Wir ermittelten die Zuschussbedarfe für die einzelnen Fachaufgaben, quantifizierten das Stellenvolumen anhand von Leistungskennzahlen und untersuchten „Aufgabenerfüllungsgrade“ mit Hilfe standardisierter Fragenkataloge.

Aus der Prüfung ergaben sich folgende **Erkenntnisse**:

Bei der Datenerhebung im Bereich der Finanzbuchhaltung zeigte sich, dass den Kreisen zum Teil die Auswertemöglichkeiten der eigenen Software nicht bekannt waren und deshalb für die eigene Steuerung⁵ nicht genutzt wurden. Dies verweist noch einmal auf die noch mangelnde Steuerung über Kennzahlen, die uns aber nicht nur bei den Kreisen in NRW entgegentritt.

Nach Einschätzung einiger Kreise kam unsere Prüfung „Finanzbuchhaltung“ wegen der laufenden NKF-Umstellung zu früh. Hierzu ist aber anzumerken, dass eine zielbewusste Leistungssteuerung auf der Basis von Leistungskennzahlen in der Zahlungsabwicklung und Vollstreckung auch schon in der Kameralistik sinnvoll und möglich gewesen wäre (Organisa-

⁵ Steuerung wird als zielgerichtete und absichtsvolle Beeinflussung von Akteuren verstanden.

tionserfordernisse, Effektivität und Effizienz der Aufgabenwahrnehmung).

Zur Frage der Aufgabenorganisation ist festzustellen, dass die überwiegende Anzahl der Kreise die Geschäftsbuchführung zentral wahrnimmt; ein Kreis erwägt aufgrund der bisherigen Erfahrungen einen Wechsel von dezentraler zu zentraler Ausgabenwahrnehmung.⁶

Im Aufgabenbereich Vollstreckung zeigte sich insbesondere beim „Forderungsmanagement“ zum Teil erheblicher Optimierungsbedarf. So fehlten zum Beispiel eine genauere Übersicht bzw. eine Kontrolle über die im Rahmen der Amtshilfe abgegebenen Forderungen. Auch wurde teilweise der Vollstreckungsdienst nicht – wie es geboten wäre – zur Forderungsbeitreibung eingesetzt (z.B. durch telefonische Kontaktaufnahme).

Eine Erkenntnis aus der vergleichenden Prüfung des Personalmanagements zeigt, dass ein effektiver Personaleinsatz und ein höherer Spezialisierungsgrad durch eine größere Bezugsmenge (z.B. Abrechnungsfälle) erzielt werden können, was für eine interkommunale Zusammenarbeit spricht. Die Kreise könnten deshalb als Dienstleister der kreisangehörigen Kommunen ihren eigenen Personaleinsatz wie den der Partnerkommunen effektiver gestalten (Beispiel: gemeinsame Personalstelle).

In der Personalentwicklung weisen die Teilbereiche Gesundheitsprävention und Betriebliches Eingliederungsmanagement, gemessen am ermittelten Aufgabenerfüllungsgrad, noch Optimierungsmöglichkeiten auf; hier fehlen insbesondere zum Teil noch Dienstvereinbarungen zum Betrieblichen Gesundheitsmanagement.

3. Prüfgebiet Jugend

Hier standen folgende Aufgabenbetrachtungen im Vordergrund:

- Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie (Ressourceneinsatz, Organisation und Steuerung, Stellenvergleiche)
- Kinderschutz (Anforderungen an Verfahrensstandards)

Wesentliche Ergebnisse der Prüfungen können wie folgt referiert werden:

⁶ Eine abschließende Einschätzung über die Vorteilhaftigkeit der einen oder anderen Organisationsform kann aufgrund der Datenlage und mangelnder Möglichkeiten, bei einzelnen Kreisen die Prozessebene zu betrachten, noch nicht vorgenommen werden.

Auch in der Jugendhilfe ist eine wirtschaftliche Leistungserbringung nur möglich, wenn eine Steuerung mit Zielen und Kennzahlen auf der Basis einer differenzierten Datenlage bei den Leistungsmengen und Finanzdaten vorhanden ist.

Das Thema „Kinderschutz“ hat in der Praxis durch öffentliche Berichterstattung eine höhere Aufmerksamkeit erlangt. Dies führt zu höheren Fallzahlen im Bereich der Hilfen zur Erziehung. Wirkungszusammenhänge zwischen der Effizienz eingesetzter Hilfearten, Falldichte und wirtschaftlichem Ergebnis lassen sich wie folgt darstellen:

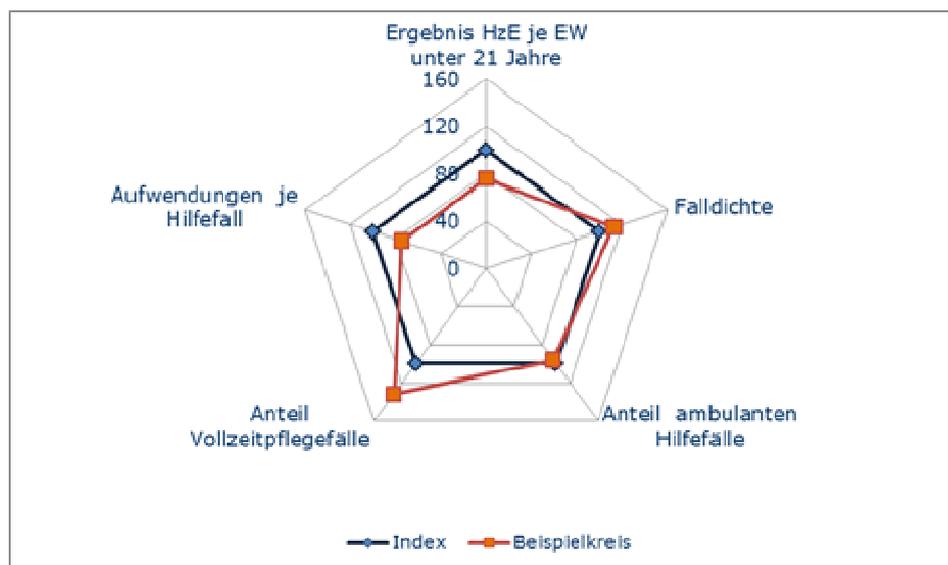


Abb. 2: Wirkungszusammenhang zwischen Falldichte, eingesetzten Hilfen und Haushaltsergebnis im Bereich der Hilfen zur Erziehung

Die Grafik zeigt für fünf Kennzahlen im Bereich der Hilfen zur Erziehung Wirkungszusammenhänge auf. Im dargestellten Beispielkreis werden die Kennzahlausprägungen im Vergleich zum Index (Mittelwert der geprüften Kreise) abgebildet. Im Beispiel wird deutlich, dass es dem Kreis gelingt, mit unterdurchschnittlichen Aufwendungen je Einwohner unter 21 Jahren für Hilfen zur Erziehung auszukommen. Dies gelingt trotz überdurchschnittlicher Falldichte, weil die Aufwendungen je Hilfefall durch den hohen Anteil an Vollzeitpflegefällen deutlich unterdurchschnittlich sind.

Es wurde aber auch deutlich, dass die Falldichte und der Anteil der ambulanten Hilfen maßgeblich davon abhängig sind, in welchem Umfang die Kreise (und auch die kreisangehörigen Kommunen) präventive und niederschwellige Leistungen erbringen.

4. Prüfgebiet Soziales

Die Leistungssteuerung in den Kreisen und die Finanzergebnisse der Hilfe zur Pflege standen im Fokus der Prüfung.

Folgende Ergebnisse sind herauszustellen:

Die Hilfe zur Pflege wird ein aktuelles Thema mit steigenden Aufwendungen für die Kommunen bleiben – eine Folge der demografischen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland. Gleichzeitig nimmt die Zahl der potenziell pflegenden Angehörigen mittelfristig zum Teil deutlich ab. Dadurch wird die Zahl der kostenintensiven stationären Unterbringungen steigen. Dies macht die Notwendigkeit der bewussten Fallsteuerung in den Kommunen nochmals deutlich (Effektivitäts- und Effizienzsteuerung). Die Pflegeberatung in den Kreisen ist zum Teil gut strukturiert. Für die Kostenkontrolle ist der Einsatz von Pflegefachkräften in den Pflegeberatungsstellen wünschenswert (auch in Delegationsfällen).

Zentrale Organisation der Hilfen zur Pflege bei dezentraler Beratung vor Ort und Vernetzung von bestehenden Hilfsangeboten ermöglicht es den Pflegebedürftigen (ggfs. mit ambulanter Unterstützung), möglichst lange in der häuslichen Umgebung zu bleiben und so kostenintensive Heimunterbringung zu vermeiden. In diesem Sinne muss die Zusammenarbeit der Kreissozialämter mit den Krankenhäusern, Medizinischen Diensten der Krankenkassen und den anderen Sozialleistungsträgern zur Stärkung der ambulanten Versorgung ausgeweitet werden.

Der örtliche Träger der Sozialhilfe fördert die durchschnittlichen betriebsnotwendigen Investitionsaufwendungen ambulanter Pflegeeinrichtungen, die durch das SGB XI bedingt sind, durch angemessene Pauschalen (§ 10 Landespflegegesetz). Das Verfahren ist mit einem hohen Verwaltungsaufwand für die Kreise verbunden und sollte deshalb hinterfragt werden. Nach Auffassung der GPA NRW könnten die Investitionsaufwendungen beispielsweise Bestandteil der Vergütungen des Pflegedienstes sein und auch den Pflegebedürftigen in Rechnung gestellt werden. Zu erwarten wäre neben der Einsparung von Verwaltungsaufwand auch eine Absenkung der Kosten.

5. Prüfgebiet Gebäudewirtschaft

In diesem Prüfgebiet haben wir Aufgabenstellungen wie

- Steuerung und Organisation
- Versorgungsmedien/Reinigung/Hausmeister
- Flächen-/Portfoliomanagement

bearbeitet.

Wesentliche Erkenntnisse aus der vergleichenden Prüfung können wie folgt dargestellt werden:

Im Bereich der Bewirtschaftung (Versorgungsmedien/Reinigung/Hausmeister) haben viele Kreise gegenüber der ersten Prüfrunde weitere Fortschritte erzielt und entsprechende Wirtschaftlichkeitspotenziale gehoben. Teilweise haben die Kreise unser Kennzahlen-set für die eigene interne Steuerung übernommen. Das Thema Fremdvor Eigenreinigung ist bei den Kreisen überwiegend umgesetzt. Die Kreise haben sich in den letzten Jahren verstärkt um das Thema Klimaschutz und Energiemanagement gekümmert. Die Erfolge lassen sich an überwiegend niedrigen Energieverbrauchswerten ablesen.

Demgegenüber wird das Thema Flächenmanagement von den meisten Kreisen noch nicht (ausreichend) als strategisches Handlungs- und Konsolidierungsfeld besetzt, zumal die Verwaltungsgebäude und damit die zur Verfügung stehende Fläche je Mitarbeiter bzw. Mitarbeiterin in den Kreisen oft größer sind als in anderen Gebietskörperschaften. Die Datentransparenz in der Immobilienwirtschaft der Kreise ist vielfach immer noch unzureichend.

Schulentwicklungsplanung sowohl für die Berufskollegs und Förderschulen wie für die allgemeinbildenden Schulen sollte mit Blick auf die demografisch bedingt sukzessiv rückläufigen Schülerzahlen künftig weitaus stärker kreisübergreifend, im Sinne einer interkommunalen Zusammenarbeit bzw. einer regionalen Schulentwicklungsplanung erfolgen.

Im Förderschulbereich hängt die weitere Entwicklung in hohem Maße von der künftigen Umsetzung der Inklusion ab. In vielen Kreisen gibt es noch keine konkreten Planungen bzw. strategischen Überlegungen hinsichtlich der durch die Inklusion bedingten Auswirkungen auf die Förderschulen. Zum Zeitpunkt der Prüfung erschienen verlässliche Prognosen zur künftigen Entwicklung der Schülerzahlen in den Förderschulen allerdings auch sehr schwer zu treffen bzw. waren mit großen Unsicherheiten behaftet.

6. Prüfgebiet Kreisbauhöfe

Es wurden teilweise erhebliche Steuerungsdefizite in einigen Kreisbauhöfen festgestellt. Arbeitszeitunabhängige Leistungspreise als Steuerungs- und Vergleichsgröße („Make-or-buy-Entscheidungen“) haben wir so gut wie gar nicht vorgefunden. Erhebliche Potenziale liegen noch im Ausbau interkommunaler Zusammenarbeit zwischen Kreisen und Kommunen. Teilweise waren erhebliche unproduktive Zeitanteile bzw. hohe Ausfallzeiten festzustellen.

Ziel muss weiterhin die landesweite Erhebung und der Vergleich von Leistungspreisen sein (aktuell sind die Kreise allerdings in der Regel noch nicht so weit), um eine wirtschaftliche Standortbestimmung vornehmen zu können.

7. Prüfgebiet Vermessungs- und Katasterwesen

Zunächst ist herauszustellen, dass nahezu alle Kreise Ergebnisse und Handlungsempfehlungen aus der vergangenen Prüfungsrunde aufgegriffen und umgesetzt haben und insbesondere große Fortschritte beim Personalabbau gemacht haben.

Die Produktivität der Vermessungsämter hängt entscheidend vom technischen Fortschritt ab. Allerdings sind die Entwicklungsstände landesweit zum Teil noch sehr unterschiedlich; auch die Katasterqualität zeigt nach wie vor eine erhebliche Bandbreite auf.

Deutlich wurde in der Prüfung auch, dass das Berichtswesen an die Bezirksregierung, das uns wichtige Informationen für die überörtliche Prüfung liefert, dringend der Überarbeitung und möglichst auch einer Harmonisierung mit den GPA-Grunddaten und Kennzahlen (zur Verringerung des Aufwandes in den Kreisen und zur Steigerung der Aussagekraft der Zahlen) bedarf. Inzwischen liegt uns ein - im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Kommunales und unter Federführung des Städtetages NRW sowie des Landkreistages NRW - überarbeiteter Bericht im Entwurf vor, der Mitte des laufenden Jahres in Kraft treten soll. Dieser Jahresbericht soll entsprechend der Zielformulierung der kommunalen Spitzenverbände als Grundlage zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit, Recht- und Zweckmäßigkeit der Aufgabenerledigung geeignet sein. Er soll die Aufgaben und den Umfang des Aufgabenfeldes der Katasterbehörden im hoheitlichen Bereich mit der gesetzlichen Zuständigkeit abbilden einschließlich amtlicher Beurkundungen und Bescheinigungen.

Ob die Umstellung auf ALKIS wirklich zu einer Vereinfachung von Abläufen führt, bleibt abzuwarten. Die Vernetzung und Verbindung zu anderen Daten wird aber vereinfacht.

Insbesondere der sich abzeichnende Nachwuchsmangel im Vermessungs- und Katasterwesen sowie die demografische Entwicklung werfen ihre Schatten voraus. Die Erstellung und Fortführung personalwirtschaftlicher Handlungskonzepte, die neben dem Konsolidierungsgedanken auch die Personalentwicklung berücksichtigen und so durch gezielte Neueinstellungen bzw. Nachfolgeregelungen einem Know-how-Verlust entgegenwirken, ist in einigen Kreisen schon vorhanden. Hierbei hat sich bei uns die Erkenntnis gefestigt, dass die von uns durchgeführte Kennzahlenermittlung (Leistungskennzahlen) und die ermittelten Stellenpotenziale größtenteils mit den strategischen Personalplanungen der Vermessungs- und Katasterämter der Kreise korrespondieren.

8. Prüfgebiet Öffentlicher Gesundheitsdienst (ÖGD)

Im Prüfgebiet ÖGD war zunächst eine Fortschreibung der Kennzahlen aus der letzten Prüfung – diesmal unter NKF-Bedingungen – geplant (vgl. hierzu auch Fußnote 1). Nach intensiven Diskussionen mit dem Arbeitskreis des Gesundheitsausschusses beim Landkreistag NRW wurde unser Prüfkanon ergänzt. Zusätzlich zu den fortgeschriebenen Kennzahlen wurde ein Vorschlag zur Datenerhebung des Landkreistages aufgegriffen, der die Grundlage für die Bildung von Leistungskennzahlen für verschiedene Bereiche des öffentlichen Gesundheitswesens bilden sollte.

Die Prüfung zeigte, dass die Erhebung von Daten zur Bildung von interkommunal vergleichbaren Leistungskennzahlen in den Gesundheitsämtern der Kreise nicht flächendeckend möglich war. Das Gesetz über den Öffentlichen Gesundheitsdienst (ÖGDG), das die einheitliche gesetzliche Grundlage für die Arbeit der nordrhein-westfälischen Gesundheitsämter bildet, lässt eine große Auslegungsbreite für die Wahrnehmung der gesetzlichen Pflichtaufgaben zu, die in der Entwicklung in den Kreisen zu je sehr unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen und unterschiedlicher Tiefe der Aufgabenwahrnehmung geführt hat.

Deutlich wurde in dieser Prüfungsrunde die zunehmende Schwierigkeit der Gesundheitsämter, Nachwuchskräfte für den ärztlichen Bereich zu gewinnen. Nicht zuletzt dieser Umstand sollte aus Sicht der GPA NRW Anlass für die Kreise sein, im Bereich des ÖGD vertieft über interkommunale Zusammenarbeit und Vergabe von Aufgaben an niedergelassene Ärzte und andere Dienstleister nachzudenken. Als Beispiele wären zu nennen: Übertragung der Aufgaben des Amtsapothekers auf die Apothekenkammer in Niedersachsen, Delegation des sozialpsychiatrischen Dienstes an einen Wohlfahrtsträger oder Ausgliederung von Leistungen nach der Trinkwasserverordnung.

Fazit

Allgemein ist festzustellen, dass sich die Kreise seit der letzten Prüfung durch die GPA NRW im Sinne unserer Prüfungsansätze weiterentwickelt haben.

Die überörtliche Prüfung der Kreise 2010/2011 hat gezeigt, dass die ergebnisorientierte Aufgabensteuerung auf der Basis von Zielen und Kennzahlen in den geprüften Verwaltungsbereichen weit überwiegend noch nicht sehr ausgeprägt ist. Die durch das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen bereit gestellten Management- und Controllinginstrumente werden noch nicht im ausreichenden Maße angewandt. Dies setzt allerdings auch ein durchgängiges Transparenzinteresse (insbesondere der lokalen Politik) voraus. Die ergebnisorientierte Haushaltssteuerung gewinnt auch vor dem Hintergrund der soziodemografischen Veränderungen in den Kommunen/Kreisen zunehmende Bedeutung, wie sich insbesondere in den Prüfungsfeldern Jugend/Soziales und Gebäudewirtschaft/Flächenmanagement immer wieder zeigt. Durch gezielte Leistungssteuerung bei den Transferaufwendungen im Jugend- und Sozialbereich lassen sich adäquate, kostengünstige Verwaltungsleistungen generieren. Im Bereich des Flächenmanagements bei den kreiseigenen Schulen bieten sich zunehmend interkommunale Kooperationen an.

Dies gilt zunehmend auch für Leistungen der Kreise insbesondere in den Fällen, in denen die Bürgerschaft nicht unmittelbar betroffen ist (Back-Office-Leistungen beispielsweise bei Personalmanagement).

Vor dem Hintergrund der Rechtfertigungssituation der Umlageverbände gegenüber den verbandsangehörigen Kommunen kommt der Effizienz ihrer Aufgabenerledigung eine besondere Bedeutung zu.

Die GPA NRW ist eine „lernende Organisation“ (Ebinger/Bogumil 2012; Timm-Arnold 2012). Dennoch sind die Erwartungshaltungen an die überörtliche Prüfung – nicht nur aus den Kreisen – höchst unterschiedlich. In den Vorbesprechungen mit Vertretern der Kreise wurde bemängelt, dass die Ergebnisse der ersten Prüfungsrunde 2005/2006 zu abstrakt gewesen seien, um belastbare Potenziale für den Kreishaushalt deutlich machen zu können. Daher wurde von Einigen eine Erfassung auf Produktebene gefordert mit ganz konkreten Handlungsanweisungen zu Veränderungen. Andere wiederum präferierten einen hohen Aggregationsgrad, um Unterschiede zu erkennen und selbst entscheiden zu können, ob und ggfs. welcher Themen man sich annehmen könne. In diesem Spannungsfeld hat sich die Prüfungskonzeption der GPA NRW bewegt. Dabei spielte eine generelle Ablehnung von Leistungsvergleichen, die in den Anfangsjahren der GPA NRW die Diskussion bestimmte, keine Rolle mehr. Die Ergebnisse der GPA NRW helfen bei der Einschätzung der eigenen kommunalen Leistung im interkommunalen Vergleich

(vgl. dazu ausführlich Ebinger/Bogumil 2012). Als „Hemmnis“ hat sich die wenig differenzierte verbindliche Darstellung des Kommunalhaushalts auf Produktbereichsebene erwiesen. Für „echte“ Leistungsvergleiche auf Kennzahlenbasis ist es erforderlich, auf Produkt-, teilweise sogar auf die Leistungsebene zu gehen. Dies erforderte einen erhöhten Erfassungs- und Auswertungsaufwand bei den Kreisen wie bei der GPA NRW. Ziel ist es daher für zukünftige vergleichende Prüfungen, den Aufwand herunterzufahren. Die GPA NRW erstellt zurzeit ein Kennzahlenset, das auf Dauer fortgeschrieben werden soll und einerseits den Kommunen für Steuerungszwecke, andererseits der GPA NRW für Prüfungszwecke dienen kann. Etablierte Kennzahlen – wie z.B. im Bereich der Hilfen zur Erziehung oder der Gebäudewirtschaft – sollen beibehalten werden. Derzeit wird an Grunddatendefinitionen gearbeitet – auch unter Einbeziehung der Erfahrungen anderer Institutionen. Im Mittelpunkt steht das Bemühen, den örtlich zu leistenden Aufwand abzusenken und eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse über eine sichere Abgrenzung der Grunddaten zu ermöglichen.

Für die nächste überörtliche Prüfungsrunde der Kreise/StädteRegion in NRW ist es beabsichtigt, den kommunalen Vertretern die Prüfungskonzeption rechtzeitig vorzustellen.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass gute kommunale Beispiele aus der Kreisprüfung 2010/2011 sowie die Benchmarks der verwendeten Kennzahlen auf unserer Homepage (www.gpa.nrw.de) abrufbar sind.

Literatur:

Banner, Gerhard 2006: Führung und Leistung der Kommune, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, Heft 2/2006, S. 57 – 69

Buchholz, Gabriele/Lasar, Andreas 2010: Entwicklung der ergebnisorientierten Steuerung in der Kommunalverwaltung, Wesentliche Erkenntnisse aus der KGSt-Umfrage 2010 zum Stand der Einführung des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens, in: Verwaltung und Management, Heft 6/2010, S. 293 - 303

Ebinger, Falk/Bogumil, Jörg 2012: Angeleitetes Lernen über Leistungsvergleiche? Zwischenbilanz nach acht Jahren Gemeindeprüfungsanstalt NRW, in: Die Verwaltung, Heft 1/2012, S. 123 – 140

Ebinger, Falk/Bogumil, Jörg 2012: Institutionelle Reflexivität durch systematische Fremdbeobachtung – Lernen über Leistungsvergleiche am Beispiel der Gemeindeprüfungsanstalt NRW, in: Moldaschl, Manfred (Hrsg.): Innovationsfähigkeit. Die Perspektive der Institutionellen Reflexivität, i.E.

GPA NRW 2009: GPA NRW Heute – gestern – morgen, Erfahrungen und Entwicklungen der ersten Jahre. Download am 25.08.2009 unter <http://www.gpa.nrw.de>, S. 7

Timm-Arnold, Klaus-Peter 2012: Institutionelle Reflexivität durch Weiterentwicklung: Das Prüfungsinstrumentarium der GPA NRW, in: Molaschl, Manfred (Hrsg.): Innovationsfähigkeit. Die Perspektive der Institutionellen Reflexivität, i.E.

Vetter, Angelika/Holtkamp, Lars 2008: Lokale Handlungsspielräume und Möglichkeiten der Haushaltskonsolidierung in Deutschland, in: Heinelt, Hubert/Vetter, Angelika (Hrsg.): Lokale Politikforschung heute, Wiesbaden, S. 19 - 50

Benchmarks Kreise - Prüfung 2010-2011; Stand: 10.10.2011

Prüfungsschwerpunkt	Kennzahl	Kennzahlenwerte 2009 (teilweise gerundet)	Kreis
Innere Verwaltung			
Finanzbuchhaltung	Zahl der angenommenen Einzahlungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsabwicklung (Anzahl)	Benchmark: 41.000	Benchmark erreichen:
		42.039	Düren
		54.839	Gütersloh
		41.230	Herford
		42.579	Höxter
	74.330	Warendorf	
Abgewickelte Forderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung Innendienst (Anzahl)	Benchmark: 2.400	Benchmark erreichen:	
	2.748	Minden-Lübbecke	
	2.461	Soest	
Personalmanagement	Abrechnungsfälle je Vollzeit-Stelle Bezüge- und Entgeltabrechnung (Anzahl)	Benchmark: 9.000	Benchmark erreichen:
		11.297	Gütersloh
		10.767	Olpe
	Kindergeld-Zahlfälle je Vollzeit-Stelle Kindergeld-Sachbearbeitung (Anzahl)	9.146	Soest
		Benchmark: 1.900	Benchmark erreichen:
		1.945	Gütersloh
		1.991	Kleve
		1.934	Minden-Lübbecke
		1.900	Olpe
	Betreute Beschäftigte je Vollzeit-Stelle Personalbetreuung (Anzahl)	3.200	Soest
		1.914	Steinfurt
		Benchmark: 375	Benchmark erreichen:
		589	Gütersloh
		398	Kleve
		714	Lippe
Jugend	Anteil der ambulanten Hilfen an den Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII (Prozent)	Benchmark: 60	Benchmark erreichen:
		64	Rhein-Kreis-Neuss
		67	Warendorf
	Hilfe zur Erziehung	Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen (Prozent)	Benchmark: 65
83			Kleve
76			Paderborn
87			Wesel
Soziales			
Hilfe zur Pflege	Anteil der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen an der Gesamtzahl der Leistungsbezieher (Prozent)	Benchmark: 31	Benchmark erreichen:
		42	Gütersloh
		31	Paderborn
Gebäudewirtschaft			
Versorgungsmedien	Verbrauch Wärme in kWh (witterungsbereinigt) je m ² BGF (Bruttogrundfläche)	Benchmark: 90,0	Benchmark erreichen:
		75,9	Höxter
		79,5	Steinfurt
		84,4	Warendorf
		89,3	Lippe
		89,1	Herford
		89,2	Paderborn
		71,2	Soest
		68,4	Olpe
	Verbrauch Strom in kWh je m ² BGF	Benchmark: 20,0	Benchmark erreichen:
		15,7	Höxter
		19,1	Olpe
	Verbrauch Wasser in Liter je m ² BGF	Benchmark: 108,0	Benchmark erreichen:
		94,4	Höxter
		93,4	Olpe
Reinigung	Aufwand der Eigenreinigung (Personal- und Sachaufwand) je m ² RF (Reinigungsfläche) in Euro	Benchmark: 11,00	Benchmark erreichen:
		8,63	Märkischer Kreis
	Aufwand der Fremdreinigung je m ² RF in Euro	Benchmark: 7,50	Benchmark erreichen:
		7,23	Herford
		7,16	Märkischer Kreis
		6,55	Olpe
7,24	Warendorf		

Benchmarks Kreise - Prüfung 2010-2011; Stand: 10.10.2011

Prüfungsschwerpunkt	Kennzahl	Kennzahlenwerte 2009 (teilweise gerundet)	Kreis
Gesamtreinigung	Aufwand der Gesamtreinigung je m ² RF in Euro	Benchmark: 7,50	Benchmark erreichen:
		7,24	Warendorf
Hausmeister	Aufwand Hausmeisterdienste je m ² RF	Benchmark: 6,00	Benchmark erreichen:
		4,49	Borken
		5,55	Märkischer Kreis
		5,58	Siegen-Wittgenstein
		5,94	Soest
		5,73	Recklinghausen
Flächen	Flächenverbrauch je Schüler in Förderschulen, Schwerpunkt Sprache u. Lernen (m ² BGF)	Benchmark: 12,50	Benchmark erreichen:
		11,47	Höxter
		11,22	Lippe
		9,15	Oberbergischer Kreis
		11,57	Rheinisch-Bergischer Kreis
		9,47	Paderborn
	Flächenverbrauch je Schüler in Förderschulen, Schwerpunkt emotionale und soziale Entwicklung (m ² BGF)	Benchmark: 20,0	Benchmark erreichen:
		18,0	Olpe
		16,4	Unna
	Flächenverbrauch je Schüler in Förderschulen, Schwerpunkt geistige und körperliche Entwicklung (m ² BGF)	Benchmark: 25,0	Benchmark erreichen:
		19,5	Paderborn
	Flächenverbrauch je (gewichtetem) Schüler in Berufskollegs (m ² BGF)	Benchmark: 9,00	Benchmark erreichen:
		8,79	Coesfeld
9,04		Unna	
Vermessungs- und Katasterwesen			
Vermessungs- und Katasterwesen	Übernahme von Teilungsvermessungen je vollzeitverrechner Ist-Stelle (Benchmark) (oder Alternativ Anzahl der neu entstanden Flurstücke durch Teilungsvermessungen je vollzeitverrechner Stelle als Hilfskennzahl)	Benchmark: 100	Benchmark erreichen:
		117	Heinsberg
		92	Kleve
		97	Rheinisch-Bergischer Kreis
		114	Wesel
	Übernahme von Gebäudeobjekten je vollzeitverrechner Ist-Stelle (Anzahl)	Benchmark: 1.000	Benchmark erreichen:
		1.067	Heinsberg
		1.183	Höxter
		1.005	Kleve
		1.138	Warendorf
	Abgabe von Vermessungsunterlagen je vollzeitverrechner Ist-Stelle (Anzahl)	Benchmark: 1.000	Benchmark erreichen:
		1.050	Wesel
		1.219	Heinsberg
		1.200	Warendorf

Gute kommunale Beispiele Prüfung Kreise 2010/2011

Prüfungsschwerpunkt	Gutes Beispiel	Kreis
Finanzen		
Entschuldung	Der Kreis hat seine gesamten RWE-Aktien verkauft. Der Verkaufserlös wurde zur Schuldentilgung verwendet. Strategisches Ziel gemäß Haushaltssatzung 2011: "Die Konsolidierung des Kreishaushalts wird weiter fortgesetzt, allerdings unter Bewahrung der Leistungsfähigkeit des Kreises und der Aufrechterhaltung seiner Schuldenfreiheit."	Rhein-Erft-Kreis
Steuerung	Ganzheitliches strategisches Konzept; strategische Zielplanung 2008-2011; aktuell Evaluierung und Fortschreibung	Lippe
Innere Verwaltung		
Personalmanagement	Aufbau einer Servicestelle Personal als Dienstleisterin für kreisangehörige Kommunen	Warendorf
Finanzmanagement	Dezentrale Vorkontierung direkt in der Finanzsoftware, aber kombiniert mit zentraler Anordnungsbefugnis, führt zu geringerem Stellenvolumen in der Geschäftsbuchführung	Euskirchen
Personalentwicklung	PE-Konzept und strategische Personalentwicklung	Lippe
Personalentwicklung / Auszubildendenbetreuung	BIT (Berufsinformationstag), Assessment-Center, PE-Elemente	Viersen
Jugend		
Hilfen zur Erziehung	Steuerung und Controlling Hilfen zur Erziehung; Ausbau Vollzeit-/Familien-pflege	Kleve
Hilfen zur Erziehung	Ausbau ambulanter Hilfen durch verstärkten Einsatz familienunterstützender und flexibler Hilfen - Steuerung vereinbarter Stunden-kontingente durch eigene Fachkraft, Schulung ASD-Mitarbeiter/innen als systemische Familientherapeuten	Rhein-Kreis-Neuss
Hilfen zur Erziehung	Mitarbeiterinformationssystem (Cockpit) mit allen Abläufen, Verfahrens- und Qualitätsstandards, Zuständigkeiten, Vordrucken etc. in mehreren Ebenen angelegt. Jugendamtsverfahren "Sopart" wurde hausintern weiterentwickelt und wird im ganzen Jugendamt eingesetzt.	Olpe
Öffentlicher Gesundheitsdienst		
Gesamtausrichtung des ÖGD	Minimaler Fehlbetrag je Einwohner durch subsidiäre Aufgabenwahrnehmung, schlanken Organisationsaufbau, gute Steuerung, wenig Personal	Kleve
Steuerung	Einer der wenigen Kreise in NRW, die tatsächlich gezielt über ein Kennzahlenset steuern. Gesamtsystematik ist hausintern abgestimmt. Wirkungsorientierung ist bereits Gegenstand der Arbeit.	Olpe
Steuerung	Betrachtung spezifischer Bedarfslagen (kleinräumige Analysen mit Ableitung von Zielen)	Oberbergischer Kreis
Qualitätsmanagement	Arbeit mit Hilfe von Prozessanalysen (Stärken-Schwächen-Analyse) / Festlegung von individuellen Qualitätskriterien (intern sowie extern) für Prozessabläufe	Olpe
Interkommunale Zusammenarbeit	Sämtliche Aufgabenfelder des ÖGD sind hinsichtlich der Möglichkeiten interkommunaler Zusammenarbeit auf den Prüfstand gestellt worden (Erarbeitung von möglichen Aufgabenbereichen durch interne Arbeitsgruppen).	Olpe
Amtsärztlicher Dienst	Einführung und Nutzung von Sprachsoftware zur Erstellung von Gutachten	Höxter
Amtsärztlicher Dienst	Interne Verrechnung von Gebühren (z.B. bei Erstellung von Gutachten für den Sozialbereich)	Höxter
Sozialpsychiatrischer Dienst	Leistungsvereinbarungen mit freien Trägern	Olpe
Sozialpsychiatrischer Dienst	Leistungsvereinbarungen mit freien Trägern	Euskirchen
Sozialpsychiatrischer Dienst	Einzelabrechnung mit freien Trägern	Rheinisch-Bergischer-Kreis
Sozialpsychiatrischer Dienst	Einzelabrechnung mit freien Trägern	Rhein-Sieg-Kreis
Kinder- und Jugendärztlicher Dienst	Genaue Bezifferung des Ressourceneinsatzes (Personal- und Sachkosten) bei dezentralen Schuleingangsuntersuchungen	Höxter
Gutachten	Effektive Absprachen mit dem Sozialamt in Form eines "runden Tisches"	Rhein-Erft-Kreis
Gebäudewirtschaft		
Organisation und Steuerung	Zentrale Organisation und hohe Datentransparenz, Gebäudekataster inkl. Raumbuch, Gebäudeleittechnik	Euskirchen
Versorgungsmedien	Zentral organisiertes Energiemanagement wird als Daueraufgabe verstanden; eigenes spezielles Know-How in der Versorgungstechnik; zentrale Vertragssteuerung; europaweite Stromausschreibung; hoher Standard in der Gebäudeleittechnik mit zentralem Anlagenzugriff; aktive Einbindung der Hausmeister	Soest
Eigenreinigung	Zentralisierung der Reinigung; optimale Reviererteilung, Ermittlung der Reinigungsaufmasse, Vereinheitlichung der Reinigungsabläufe (Standards), Anpassung der Leistungswerte (Fremdreinigungsniveau), Reduzierung der Reinigungsintervalle sowie Reduzierung des Krankenstandes; Reinigungskräfte wurden spezifisch hinsichtlich ihrer Fachlichkeit, der effektiveren Arbeiterledigung sowie dem Erhalt der Gesundheit geschult	Recklinghausen
Flächenmanagement Verwaltungsgebäude	Desk-Sharing für Teilzeitbeschäftigte und Außendienstmitarbeiter/-innen; Ausweitung Telearbeit, abteilungsbezogene Arbeitsplatzkontingente, Außenstellen können abgemietet werden.	Soest
Flächenmanagement Verwaltungsgebäude	Planung eines neuen Bürokonzepts für das bestehende Kreishaus; Vorbild sind holländische Modelle (Kerkraade, Zwolle) und Versicherungsgesellschaften; Zielwert ist 30 m² BGF je Mitarbeiter/-in (auch bedingt durch neue Arbeitsformen und Einführung Dokumentenmanagementsystem); Nebenstellen werden aufgelöst und die Mitarbeiter/-innen zentral im Kreishaus untergebracht (Flächenverdichtung); sofern dieses Konzept umgesetzt wird, soll dies bis zum Jahre 2015 realisiert werden.	Recklinghausen
Kreisbauhöfe		
Steuerung und Organisation	Seit 2010 optimierter Regiebetrieb; 2011 oder 2012 Eigenbetriebsähnliche Einrichtung mit eigenem Straßenvermögen geplant; gute Erfüllungsgrade; Leistungsrechnung wird ausgebaut	Soest
Steuerung und Organisation	Sehr gute Steuerungsqualität; gute Erfüllungsgrade und breite Datentransparenz	Euskirchen
Vermessungs- und Katasterwesen		
Steuerung	Umfassende, langfristige Strukturanalyse zur Realisierung von Stellenpotenzialen	Rheinisch-Bergischer Kreis

Steuerung	Differenzierte produkt- und tätigkeitsbezogene Zeitaufschreibung / Steuerung mit Kennzahlen	Kreis Olpe
Personal	Gezielte Ausbildung und vorausschauende Personalplanung	Recklinghausen
Führung, Bereitstellung und Abgabe von Geobasisdaten	Durch gezielten Technikeinsatz und eine guten Katasterqualität ergeben sich ein hoher Leistungswert bei den neu entstandenen Flurstücken aus Teilungsvermessungen (bzw. bei der korrespondierenden Kennzahl Übernahme von Teilungsvermessungen).	Warendorf