

GPA NRW

„Heute – gestern – morgen“

**Erfahrungen und Entwicklungen
der ersten Jahre**

Liebe Leserinnen und Leser,

warum ein „Erfahrungsbericht“ werden Sie sich vielleicht fragen. Was hat uns bewogen, unsere Entwicklungsschritte und die Ziele, auf die wir hinarbeiten, zum jetzigen Zeitpunkt zu dokumentieren?

Die erste Prüfrunde in den Kommunen des Landes ist nahezu abgeschlossen, Schritt für Schritt haben wir uns bis zu dem Punkt entwickelt, an dem wir heute stehen. Mit Blick auf den Nutzen für unsere „Kunden“ haben wir an uns gearbeitet. Aus unserer Sicht ein guter Zeitpunkt, kritisch auf das Erreichte zurückzuschauen und Erfahrungen in die Zukunft mitzunehmen.

Wo stehen wir heute? Im Prüfungs- und Beratungsgeschäft hat sich die GPA NRW methodisch und inhaltlich gefestigt. Wir arbeiten mit den Kommunen zielorientiert und partnerschaftlich zusammen.

Was liegt hinter uns? Mancher Weg war steinig, manche Debatte hitzig. Kontinuierlich haben wir an Verbesserungen gearbeitet. Wie sind wir 2003 in die Prüfungen gestartet? Was hat sich seither verändert? Wie haben wir uns operativ und strategisch in die kommunale Familie eingebracht? Mit diesen Fragen zeichnen wir unsere Entwicklung nach.

Was liegt vor uns? Damit Prüfung nicht als Kritik, sondern als Unterstützung für die Zukunft wahrgenommen wird, wollen wir uns fachlich immer besser aufstellen. Die Dynamik der kommunalen Problemstellungen wird uns stets neue Anhaltspunkte bieten, diesen Anspruch bei der Arbeit an wichtigen Themen zu beweisen.

In unserem Bericht gehen wir nur auf wesentliche Meilensteine der letzten Jahre ein und danken allen Beteiligten, – ganz besonders den kommunalen Fachleuten – die ihren Teil zu unserer Entwicklung beigetragen haben.

GPA NRW „Heute – gestern – morgen“: Kommen Sie ein Stück des Weges mit und machen sich ein Bild von uns.

Jörg Sennewald

Stellvertreter des Präsidenten der GPA NRW

Inhaltsverzeichnis

Für den eiligen Leser

1. GPA NRW: Wer sind wir? _____	7
2. GPA NRW: Wie arbeiten wir? _____	9

Im Einzelnen

3. Strategie und Führung _____	23
3.1. Strategische Unternehmenssteuerung _____	23
3.2. Aufbauorganisation und Führungsstrukturen _____	29
4. Überörtliche Prüfung _____	33
4.1. Allgemeine Informationen _____	33
4.1.1. Methodik und KIWI _____	34
4.1.2. Prüfung als kommunikativer Prozess _____	44
4.1.3. Prüfungsbericht _____	49
4.1.4. Qualitätssicherung und -entwicklung _____	51
4.1.5. Personaleinsatzplanung _____	58
4.1.6. 15 Prüfgebiete, warum diese ? _____	64
4.1.7. Feedbacks _____	68
4.2. Die einzelnen Prüfgebiete _____	73
4.2.1. Finanzen _____	73
4.2.2. Beteiligungen _____	85
4.2.3. Personal und Organisation _____	91
4.2.4. Jugend _____	99
4.2.5. Soziales _____	109
4.2.6. Bauleistungen / Infrastruktur _____	117
4.2.7. Gebäudewirtschaft _____	131
4.2.8. Kultur und Erwachsenenbildung _____	141
4.2.9. Öffentlicher Gesundheitsdienst _____	147
4.2.10. Vermessung und Kataster _____	155
4.2.11. Staatszuweisungen _____	161
4.2.12. Informationstechnologie _____	165
4.2.13. Zweckverbandsprüfungen _____	169

4.2.14.	Eröffnungsbilanzen	173
4.2.15.	Kassenprüfungen	179
5.	Jahresabschlussprüfung	183
6.	Beratung	191
7.	Service – insbesondere zu NKF	203
8.	Anhang	209
8.1.	Verwaltungsrat der GPA NRW	211
8.2.	Stellenplan 2008	213
8.3.	Zahlen, Daten, Fakten	215
8.4.	Auswertung der Feedbackbögen	219
8.5.	KIWI-Tableau - verschiedene Episoden	225
8.6.	Glossar	231
8.7.	Abkürzungsverzeichnis	241

Für den eiligen Leser

1. GPA NRW: Wer sind wir?

Zum 1. Januar 2003 durch das GPAG (Gemeindeprüfungsanstaltsgesetz) als Teil der Aufsicht des Landes über die Kommunen gegründet, verstehen wir uns als Einrichtung, die Kommunen in Nordrhein-Westfalen im **partnerschaftlichen Dialog** prüft, auf Wunsch berät und durch Serviceleistungen unterstützt. Hierzu haben wir uns **straff und an strategischen Zielen ausgerichtet** organisiert.

Als **zentrale überörtliche Prüfungseinrichtung** vergleichen wir turnusmäßig alle Kommunen in ihrem haushaltswirtschaftlichen Verhalten, weisen auf vorbildliche Lösungen hin, greifen spezielle fachliche Aspekte gesondert auf und tragen zu einer rechtmäßigen kommunalen Praxis bei.

Unsere Kunden sind alle 396 Städte und Gemeinden, die 31 Kreise, die beiden Landschaftsverbände, der RVR, rund 200 Zweckverbände sowie etwa 700 Eigenbetriebe und sonstige prüfungspflichtige Einrichtungen in Nordrhein-Westfalen.

Organe der GPA NRW sind der Verwaltungsrat und der Präsident.

Der **Verwaltungsrat** setzt sich zusammen aus jeweils drei Vertretern der Mitglieder des Städte- und Gemeindebundes, des Städtetags und des Landkreistages NRW sowie einem Vertreter des Innenministeriums¹. Der Verwaltungsrat hat insbesondere ein wachsames Auge über die Finanzen der GPA NRW. Er beschließt den Haushalt einschließlich des Stellenplanes, die Gebührensatzung und stellt den Jahresabschluss fest.

Der **Präsident** ist zuständig für die Erledigung der gesetzlich zugewiesenen Aufgaben². Er ist Vorgesetzter der 132 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die durchweg kommunale Vorerfahrung haben und zumeist auch betriebswirtschaftliche und NKF-Qualifikationen mitbringen. Das

¹ Eine Übersicht über die aktuelle Zusammensetzung des Verwaltungsrates ist im Anhang beigefügt.

² im GPAG (Gemeindeprüfungsanstaltsgesetz) – GV. NRW S. 160 vom 30.4.2002

Innenministerium führt die Rechtsaufsicht über die GPA NRW. Ein fachliches Weisungsrecht besteht nicht.

Die GPA NRW **finanziert sich überwiegend aus Gebühren** und zu etwa einem Viertel aus einem Zuschuss des Landes. Der NKF-basierte Haushalt³ beläuft sich aktuell auf ein Volumen von knapp 13 Mio. Euro.

Erinnern wir uns:

2003 hat die GPA NRW die 36 überörtlichen Gemeindeprüfungsämter bei den Landräten und Bezirksregierungen abgelöst. Ein langjähriger Diskussions- und Optimierungsprozess war diesem Schritt vorausgegangen. Ziel war, den Kommunen in Nordrhein-Westfalen eine Einrichtung zur Seite zu stellen, die sich auszeichnet durch⁴

- „eine praxisgerechte, wirksame und wirtschaftliche Gemeindeprüfung auf partnerschaftlicher Basis,
- eine einheitliche Prüfungsstrategie hinsichtlich der Methodik, Ziele, Inhalte, Maßstäbe und Vergleichbarkeit der Ergebnisse,
- qualifizierte und spezialisierte Ansprechpartner,
- einen umfassenden Informations- und Erfahrungsaustausch,
- die Chance einer kostengünstigen, am Bedarf orientierten Beratung und
- personalwirtschaftliche sowie ablauforganisatorische Verbesserungen durch die Bündelung von Ressourcen.“

Evaluation 2009

Spätestens bei der Evaluation des Gemeindeprüfungsanstaltsgesetzes (GPAG) Ende 2009 werden wir gefragt: „Was leistet die GPA NRW? Welchen Mehrwert erzielt sie für die Kommunen?“

³ Veröffentlicht im Internet unter www.gpa.nrw.de.

⁴ Auszug aus einem Artikel des Hauptgeschäftsführers des Städte- und Gemeindebundes NRW und Vorsitzenden des Verwaltungsrates, Herrn Dr. Schneider in der Zeitschrift Städte- und Gemeinderat 3 / 2005.

Die Feedbacks (siehe Kapitel 4.1.7) belegen, dass wir auf einem guten Weg sind. Wir sehen uns als lernende Organisation, die sich kontinuierlich an den Erfordernissen ihrer Kunden ausrichtet. „NKF“, „demografischer Wandel“, „Energiemanagement“, „wirtschaftlicher Einsatz personeller Ressourcen“ und viele andere Themen werden sowohl die Kommunen als auch uns weiterhin fordern.

2. GPA NRW: Wie arbeiten wir?

Unsere Ziele:

Unser Selbstverständnis, unsere Arbeit und unsere Organisation richten wir an strategischen Zielen aus. Diese sind Basis, zukünftigen Anforderungen gerecht zu werden, dienen als strategisches Führungsinstrument und verdeutlichen Zusammenhänge von Entscheidungen.

Inhalte unseres **Zielsystems** sind:

- Wir bieten bedarfs- und marktgerechte Leistungen an,**
- entwickeln unsere Fachlichkeit und unsere partnerschaftliche Philosophie gezielt weiter,**
- behalten eine ausgewogene finanzielle Situation im Blick,**
- steuern die GPA NRW so, wie wir es auch von den Kommunen erwarten und**
- wertschätzen die Arbeit unserer Beschäftigten.**

Aus unseren Zielen leiten wir konkrete **Maßnahmen** ab: mit dem vorliegenden Erfahrungsbericht dokumentieren wir unsere Entwicklungsschritte; Fachprüfungen und Fachreferenten versetzen uns in die Lage, die Kommunen noch konkreter zu unterstützen; die professionelle Steuerung umfasst ein kontinuierliches strategisches Controlling und Leistungsmengenkalkulationen; regelmäßige Newsletter runden das Servi-

ceangebot ab, Leitlinien zur Zusammenarbeit und Führung fördern die Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter... Dies ist nur ein kleiner Ausschnitt aus einem umfangreichen Maßnahmenkatalog, der Schritt für Schritt abgearbeitet wird.

Unsere **Aufbauorganisation und die Führungsstrukturen** sind aus dem Zielsystem abgeleitet. Als **Führungsstrukturmodell** hat die GPA NRW eine Stablinienorganisation mit klar definierten Aufgaben und Verantwortungsbereichen gewählt. Die Linie verläuft vom Präsidenten / Stellvertreter des Präsidenten über die Abteilungsleitungen zu den Prüfungsteamleitungen.

Wie sieht „überörtliche Prüfung“ heute aus?

Das Prinzip der Querschnittsprüfung hat sich bewährt. Künftig ergänzen noch stärker in die Tiefe gehende Fachprüfungen die Palette unserer Leistungen. Wir reagieren damit auf den erkannten und gewünschten Bedarf der Kommunen. Im Vorfeld dieser Prüfungen streben wir an, mit den zu prüfenden Kommunen das optimale Prüfungsprofil individuell festzulegen.

Die **vergleichende Prüfung mit Kennzahlen** ist das Herzstück des Prüfungsansatzes der GPA NRW. In Zeiten knapper Gelder stellen wir die wirtschaftliche Analyse kommunalen Handelns in den Mittelpunkt unserer Tätigkeit. Kennzahlen bilden die Basis für die Analyse der strukturellen Haushaltssituation sowie ausgewählter Aufgabenfelder der Kommunen. Über die Analyse gelingt es, Benchmarks („Lernen vom Besten“) zu erkennen und Potenziale für den kommunalen Haushalt zu erschließen. Im Zentrum steht hierbei das **KIWI-Tableau**, das den Verantwortlichen aus Rat und Verwaltung in einem komprimierten Überblick die Handlungsfelder aufzeigen soll, die aus Sicht unserer Prüfung verbesserungswürdig sind. Besonders wichtig bei der Vergleichsmethodik ist es daher, die vielerorts angetroffene gute kommunale Praxis zu erfassen und weiter zu empfehlen.

Das geltende Recht als Prüfungsmaßstab hat in einem Rechtsstaat natürlich immer einen herausragenden Stellenwert. Wo auf diesem Gebiet besondere Schwierigkeiten liegen oder Anforderungen bestehen, muss daher die GPA NRW den Kommunen unabhängig von der vergleichenden Prüfung fachlich zur Seite stehen. Auch hier ist die Vermittlung bester bzw. konfliktfreier Lösungen eine wichtige Aufgabe für uns.

Bei der **Auswahl der Prüffelder** achten wir darauf, dass sie für die Kommunen von strategischer Bedeutung sind, aufgrund ihres Finanzbedarfs große Potenziale oder – bei freiwilligen Leistungen – beachtliche Spielräume erwarten lassen. Aktuelle Prüft Themen sind: Finanzen einschließlich Beteiligungen, Personal und Organisation, Jugend, Soziales, Bauleistungen und Infrastruktur, Gebäudewirtschaft, Kultur- und Erwachsenenbildung, öffentlicher Gesundheitsdienst, Vermessung und Kataster, Staatszuweisungen, Informationstechnologie, Eröffnungsbilanzen und kommunale Kassen. Spezielle Leistungskennzahlen kennzeichnen die Prüfung von Zweckverbänden.

Entsprechend unserer Zielsetzung „Fachlichkeit ist unsere Stärke“ haben wir neue Strukturen für die **Qualitätssicherung** geschaffen. Fachreferenten erfüllen jetzt mehr und mehr diese Aufgabe und stellen ihr Fachwissen gleichzeitig für Beratungen zur Verfügung. So ist eine ständige Rückmeldung über die fachliche Akzeptanz sichergestellt. Gleichzeitig ist direkt abzusehen, wie viel Stellenbedarf für Beratung in den einzelnen Gebieten entsteht.

Kontinuierliche Kommunikation und Transparenz in allen Stadien der Prüfung, Einbeziehung kommunaler Experten im Vorfeld, Eingehen auf besondere Wünsche, Berücksichtigung von Besonderheiten und kommunalfreundliche Arbeitsabläufe sind selbstverständlicher Bestandteil unserer Arbeit.

Durch das Instrument der **Feedback-Bögen** wird uns der Grad der Akzeptanz beständig von den Kommunen zurückgespiegelt. Rückmeldungen erhalten wir zur Konzeption, zum Ablauf und zum Ergebnis der Prüfung. Zudem erfragen wir weitere Wünsche und Anregungen. Die Feedbacks bewegen sich im Durchschnitt zwar im guten bis zufrieden stellenden Bereich, belegen aber auch deutlich die Erwartung nach noch konkreteren, steuerungsrelevanten Empfehlungen.

Zu den einzelnen Prüfgebieten – vergleichende Prüfung

Zielsetzung des Prüfgebietes **Finanzen** ist stets, das finanzielle Leistungsvermögen einer Kommune zu messen, Stärken und Schwächen im interkommunalen Vergleich aufzuzeigen sowie einen Abgleich zwischen dem Leistungsvermögen und der tatsächlichen Leistungsbreite und –tiefe der kommunalen Aufgabenerfüllung vorzunehmen. Die Finanzprüfung ist aufgrund ihrer hoch aggregierten Ebene wenig dazu geeignet, Einzelpotenziale auszuweisen. Dennoch zeigt sich, dass durch eine um-

fassende Einschätzung der Finanzsituation eine Standortbestimmung möglich ist als Grundlage für tiefer gehende Produktanalysen der Fachprüfungen. Die Finanzprüfung bildet die Klammer über die Einzelprüfungen der anderen Fachgebiete. Sie enthält die Gesamtbetrachtung der Finanzsituation und der Finanzströme. Anders als früher – nach langen Jahren kameralistischer Erfahrung – ist neben der Haushaltssituation selbst auch das NKF (Neues kommunales Finanzmanagement) als Rechnungswesen Gegenstand der Prüfung.

Bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen prüfen wir die **Beteiligungen** zurzeit optional im Rahmen der Finanzprüfung. Erst mit dem NKF-Gesamtabschluss sehen wir wieder eine effiziente Möglichkeit, einheitliche Kennzahlen zu erheben und interkommunal zu vergleichen. Bis dahin beschränken wir uns darauf, Rechtmäßigkeitsaspekte und die Auswirkung der ausgegliederten Bereiche auf den Haushalt der Kommune zu betrachten.

Das Prüfgebiet **Personal und Organisation** wird als Bestandteil einer Haushalts- und Strukturprüfung weiterhin Teil der Querschnittsprüfungen sein. Auf hoch aggregierter Ebene (z.B. Personalausgaben Gesamtverwaltung in Euro je Einwohner) nehmen wir eine erste Standortbestimmung im interkommunalen Vergleich vor, die dann – im Rahmen von Fachprüfungen – vertieft und um Outputgrößen (z.B. aus den Produktbereichen Jugend oder soziale Leistungen) ergänzt wird.

Leistungskennzahlen auch im Prüfgebiet **Jugend**: Neben dem generellen Zuschussbedarf – als Einstieg in die Prüfung – betrachten wir sehr spezifiziert die Ausgaben für Hilfen zur Erziehung und die Tagesbetreuung für Kinder. Kennzahlen zu den Personalausgaben des Jugendamtes runden den Eindruck ab und bieten die Chance, konkrete Handlungspotenziale aufzuzeigen. Ab Herbst 2008 integrieren wir das Thema „Kinderschutz“ als festes Modul in unsere Prüfung.

Mit Rücksicht auf die mittlerweile gesetzlich stark eingeschränkten Handlungsspielräume der kreisangehörigen Städte und Gemeinden, erheben wir aktuell im Prüfgebiet **Soziales** keine Kennzahlen, die in den KIWI einfließen. Wir nehmen aber auch in der zweiten Prüfrunde wieder die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, die Leistungen nach dem SGB II (Hartz IV) sowie die Leistungen nach dem SGB XII (Grundsicherung im Alter, Sozialleistungen) in den Blick.

Um wirtschaftliches Handeln im Bereich der **Bauleistungen** transparent zu machen und Handlungsbedarfe abzuleiten, ermitteln wir anhand

strukturierter Fragebögen Erfüllungsgrade z.B. zur Korruptionsprävention und zum Vergabewesen. Dieses Instrument setzen wir auch bei der Prüfung der **Infrastruktur** ein, um beispielsweise Aussagen zur Steuerung der Unterhaltung der Verkehrsflächen und zum Bauhof zu treffen. Konkrete Vergleichswerte zu Energie- und Unterhaltungsausgaben bezogen auf Leistungseinheiten (je Leuchte, je Verkehrsfläche...) sind Anhaltspunkte für Verbesserungsvorschläge.

Bei der Prüfung der **Gebäudewirtschaft** konzentrieren wir uns auf die Bewirtschaftungsphase der Verwaltungsgebäude und Schulen. Auch hier werden Erfüllungsgrade z.B. zur Eigen- / Fremdreinigung, zu Hausmeisterdiensten und Sachversicherungen ermittelt. Zusammen mit der Energieagentur NRW haben wir ein detailliertes Raster entwickelt, das uns in die Lage versetzt, den jeweiligen Entwicklungsstand des Energiemanagements und des Klimaschutzes zu erfassen, zu analysieren und zu bewerten. Das Optimierungspotenzial insbesondere in Bezug auf ein ganzheitliches und strategisch ausgerichtetes Gebäudemanagement sowie die interkommunale Zusammenarbeit ist groß. Das sehen auch die Kommunen so – unser Prüfansatz zieht daher verstärkt Beratungsanfragen nach sich.

Für die wirtschaftliche Gesamtsituation der Kommunen ist der Bereich der **Kultur- und Erwachsenenbildung** von erheblicher Bedeutung, da hier meist hoher Zuschussbedarf besteht. Das Hauptaugenmerk liegt im Kulturbereich und dort auf der Fragestellung, welches Kulturangebot sich die Kommune im Hinblick auf die individuelle örtliche Situation und die finanzielle Leistungsfähigkeit leisten kann. Die Erwachsenenbildung als Pflichtaufgabe wird unter dem Aspekt der wirtschaftlichen Aufgabenerledigung betrachtet. Eine enge Verflechtung besteht zum Prüfgebiet der Zweckverbände, da Volkshochschulen häufig in interkommunaler Zusammenarbeit geführt werden.

Mit Beginn der Kreisprüfungen haben wir das Aufgabenfeld **Vermessung und Kataster** in den Prüfkatalog aufgenommen und bei der Prüfung der kreisfreien Städte modifiziert weitergeführt. Unter personalwirtschaftlichen Aspekten wurden die Produkte „Führung des Liegenschaftskatasters“, „Bereitstellung des Liegenschaftskatasters“, „Übernahme von Teilungsvermessungen bzw. von Gebäudeobjekten in das Liegenschaftskataster“, „Zusammenstellen von Vermessungsunterlagen“ und „Grundstückswertermittlung“ betrachtet und Handlungsspielräume aufgezeigt.

Ziel der Untersuchungen im Bereich **Öffentlicher Gesundheitsdienst** in den Kreisen und kreisfreien Städten war festzustellen, welche Aufgaben wahrgenommen werden, wie diese organisiert sind, welche Ressourcen hierfür aufgewendet werden und wie vorhandene Daten und Informationen zur wirtschaftlichen Steuerung der Aufgabe genutzt werden. Auf Wunsch einiger Kommunen haben wir die Sucht- und Drogenhilfe als Prüfgebiet mit aufgegriffen. Auch Faktoren der demografischen Entwicklung, welche die Größe des Kinder- und Jugendärztlichen Dienstes beeinflussen, haben wir eingebunden. Zukünftig werden wir auch hier eine stärkere Produktbetrachtung nach NKF anstellen, Leistungskennzahlen bilden und Themenschwerpunkte für Fachprüfungen aufbereiten.

Schon wegen der unterschiedlichen Aufgabenstellungen ist das Betätigungsfeld der etwa 200 **kommunalen Zweckverbände** in NRW sehr vielfältig. Zunächst haben wir uns auf die in Zweckverbänden organisierten Volkshochschulen konzentriert, da diese die größte Gruppe stellen. Finanzkennzahlen aber auch Aussagen zur Leistung, wie z.B. zur Weiterbildungsdichte waren Gegenstand der Prüfung. Das zweite Prüfungsfeld sind die Musikschulzweckverbände. Spezielle Kenntnisse zum Einsatz von Honorarkräften, zu einem guten Verhältnis von Einzel- und Gruppenunterricht und zur angemessenen Gebührenhöhe konnten wir als zusätzlichen Gewinn in die Prüfung der Kreise und kreisfreien Städte einbringen. Als nächstes stehen die Schulzweckverbände und parallel dazu die Prüfung der IT-Zweckverbände an.

Für die **Informationstechnologie** wenden die Kommunen landesweit immens hohe Beträge auf. Die meisten Städte und Gemeinden haben sich Datenverarbeitungszentralen angeschlossen, deshalb nehmen wir zunächst diese in den Blick. Wir vergleichen die jeweiligen IT-Infrastrukturen (z.B. Euro je Gigabyte für Server- und Speichermanagement), die Kern-Verfahren (Finanzwesen, Einwohnerwesen, Personalwesen, KFZ-Wesen, Bau- und Vermessung) und die jährlich damit verbundenen Betriebskosten. Wir gehen unter anderem der Frage nach, ob die Personalstruktur zum Leistungsportfolio passt, ob Verwaltungsbereiche wirtschaftlich aufgestellt sind und wie sich die Verbandsumlage und Erlöse aus Drittgeschäften auf den Einwohner des Verbandsgebietes auswirken. Wir prüfen aber auch die fachliche Steuerung des Zweckverbandes und ob er den Zielen der Verbandssatzung gerecht wird. Ab 2009 setzen wir unseren Vergleich der IT-Strukturen in den 31 kreisangehörigen Räumen in Nordrhein-Westfalen fort, um so festzustellen, wie und ob sich die dezentralen IT-Landschaften wirtschaftlich sinnvoll zu den Leistungen des Zweckverbandes ergänzen. Wir werden so in abseh-

barer Zeit in der Lage sein, zu begutachten, welche Organisationsform (zentral, autonom, gemischt) zu guten, wirtschaftlichen Ergebnissen führt.

Zu den einzelnen Prüfgebieten – Rechtmäßigkeitsprüfungen

Die **Prüfung der kommunalen Eröffnungsbilanzen** nach NKF ist eine Pflichtaufgabe der GPA NRW. Ziel ist es, sicherzustellen, dass landesweit im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben einheitlich bilanziert und bewertet wird. Wir setzen dabei auf der örtlichen Prüfung auf. Auffällige Positionen überprüfen wir stichprobenartig und betrachten die nach unserer Erfahrung fehleranfälligen Bilanzpositionen. Um den Aufwand bei Korrekturbedarf gering zu halten, bemühen wir uns, die Prüfungen zeitnah zur örtlichen Prüfung und vor der Feststellung der Eröffnungsbilanz im Rat durchzuführen. Über aktuelle Bilanzierungsprobleme und deren Lösungen informieren wir auf Veranstaltungen und auf unseren Internetseiten, kurze Anfragen beantworten wir unentgeltlich. Eine von uns initiierte Clearing-Stelle zusammen mit den Kommunalaufsichten der Bezirksregierungen soll zu möglichst einheitlicher fachlicher Meinung bei allen Beteiligten beitragen. Aktuell haben wir insgesamt 77 Eröffnungsbilanzen auf allen kommunalen Ebenen geprüft – die Mehrzahl der Prüfungen steht noch bis Ende 2010 an. Viele Kommunen haben sich für eine permanente Begleitung der Umstellung auf NKF im Rahmen eines Beratungsvertrages mit uns entschieden.

Die **Kassenprüfung** als gesetzliche Aufgabe der GPA NRW berücksichtigt sowohl Rechtmäßigkeits- als auch Wirtschaftlichkeitsaspekte. Wir wählen bewusst andere Schwerpunkte als die örtliche Prüfung: wir betrachten den Vollziehungsbereich, das Forderungsmanagement sowie das Liquiditätsmanagement. Um möglichst einheitliche Standards zu entwickeln, beteiligen wir uns an verschiedenen Arbeitskreisen. Ergebnis dieser Zusammenarbeit war bisher eine Musterdienstanweisung für Städte und Gemeinden in NRW.

Seit März 2008 prüfen wir – unabhängig vom Prüfungszyklus der überörtlichen Prüfung – bezogen auf einzelne Förderprogramme (Musikpflege und Musikerziehung, Feuerschutz, Einrichtungen der Weiterbildung, Radwegebau) die **zweckgebundenen Zuweisungen** nach Maßgabe des Haushaltsplanes des Landes Nordrhein-Westfalen. Die Prüfung erstreckt sich nicht allein auf die bestimmungsgemäße Verwendung der Mittel, sondern gibt auch Hinweise auf möglichen Verbesserungs- /

Nachbesserungsbedarf bei den Förderrichtlinien. Hierfür wurde ein zweistufiges Prüfverfahren entwickelt. In der ersten Phase ermitteln wir, inwieweit das Fördergebiet für eine mit Gebühren belegte, individuelle Prüfung in den Kommunen geeignet ist. Über das Ergebnis informieren wir die Bewilligungsbehörden bzw. das Innenministerium – Kosten für die Kommunen entstehen hierdurch nicht. Erst danach erfolgt in ausgewählten Kommunen eine Verwendungsprüfung.

Zur Jahresabschlussprüfung der Eigenbetriebe

Neben der überörtlichen Prüfung ist die Jahresabschlussprüfung von Eigenbetrieben und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen originäre Aufgabe der GPA NRW. Danach sind wir gesetzlicher Abschlussprüfer dieser kommunalen Einrichtungen, wobei wir uns zur Durchführung der eigentlichen Prüfung eines Wirtschaftsprüfers bedienen. Darauf setzen wir unsere vergleichende Untersuchung anhand betriebswirtschaftlicher und branchenspezifischer Kennzahlen auf. Unseren Gesamtüberblick nutzen wir, um Besonderheiten und Risiken in der Entwicklung der Betriebe frühzeitig zu erkennen und Maßnahmen zur Gegensteuerung zu empfehlen. Erkenntnisse zu einzelnen Bilanzierungsthemen veröffentlichen wir in unregelmäßigen Abständen in Infobriefen. Prüfung verstehen wir auch bei der Jahresabschlussprüfung als kommunikativen Prozess, die jetzt schon vor Ort mit den Betriebsleitungen bzw. Aufsichtsorganen geführten Gespräche werden wir zukünftig weiter intensivieren, unsere Reaktionszeiten verkürzen und branchenspezifische Kenntnisse ausbauen. Nach erfolgreicher Pilotphase zur „Einführung von Risikofrüherkennungssystemen bei Eigenbetrieben“ fragen Kommunen verstärkt nach Beratungen an, denen wir gerne entsprechen.

Welchen Stellenwert hat die Beratung?

Beratungen erfolgen auf privatrechtlicher Basis, hier stellen wir uns dem Wettbewerb in der freien Wirtschaft. Die Nachfrage nach diesen Leistungen steigt seit 2005 kontinuierlich an und ist damit ein weiterer Indikator für die Akzeptanz, die wir mittlerweile in der kommunalen Landschaft gefunden haben. Die meisten Beratungsaufträge werden im Bereich NKF abgeschlossen. Hierbei handelt es sich meist um Rahmenverträge ohne feste Gesamttagewerkszahl. Die Kommunen können die Beratungsleistung nach Bedarf abrufen. Aufträge zu Organisationsuntersuchungen und Stellenbewertungen sowie zu den Themen Finanzen / Konsolidie-

zung, Jugend, Gebäudewirtschaft und Bauleistungen runden den Sektor ab.

Während im Zeitverlauf einzelne Beratungsthemen wegfallen, z.B. zu den NKF-Eröffnungsbilanzen, werden neue Themen an uns herangetragen, wie z.B. zu Eingruppierungen nach TVöD, zum Risikomanagement, zur Informationstechnik etc. Zunehmend müssen wir daher sondieren und priorisieren. Das Prüfungs- und das Beratungsgeschäft profitieren inhaltlich und qualitativ voneinander.

Was verstehen wir unter „Service“?

Service bedeutet für uns, das in der GPA NRW vorhandene Wissen mit unseren kommunalen Partnern zu teilen. Plattform hierfür sind das Internet, Infobriefe, Fachzeitschriften, Fachveranstaltungen aber auch der persönliche Kontakt. Neben der kurzfristigen unentgeltlichen Beantwortung kleinerer Fragestellungen erfolgt der Wissenstransfer insbesondere im NKF-Bereich über die Mitarbeit in Arbeitskreisen und Vortragsveranstaltungen sowie über die Herausgabe einer praxisnahen Kommentierung zum neuen Gemeindehaushaltsrecht, die nach der zweiten Auflage nun kontinuierlich aktualisiert wird.

Das Wissen wird aber nicht nur extern, sondern – zur Stärkung der Kompetenz aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter – über Facharbeitskreise und das Fachinformationssystem (FIS) auch intern weitergegeben. Ferner haben wir ein modulares Fortbildungskonzept erarbeitet, das den internen Wissenstransfer zum Thema NKF gewährleistet. Über Hospitationen wird die theoretische Weiterbildung in vielen Feldern um die praktische Komponente ergänzt.

Was läuft im „Hintergrund“?

Einkauf von Dienstleistungen

Dienstleistungen, die in der Aufbauphase der GPA NRW nach außen vergeben wurden, um – bei einem schlanken Overhead - einen schnellen Dienstbetrieb zu ermöglichen, werden Zug um Zug auf ihre Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit hin überprüft und soweit erforderlich ersetzt.

Finanzwirtschaft und Controlling

Die Finanzwirtschaft führen wir seit unserer Gründung nach den Regelungen des NKF. Zum 01.01.2009 erstellen wir eine NKF-Eröffnungsbilanz.

Unsere Finanzstrategie hat eine langfristig moderate Gebührenpolitik als auch eine angemessene Kapitalausstattung zum Ziel. Planbilanzen und Szenariorechnungen helfen Entwicklungen frühzeitig zu erkennen und ggf. steuernd einzugreifen.

Aufgrund der Personalintensität machen die Pensionsrückstellungen 74 % der Passiva aus, so dass bereits geringe Änderungen der Parameter zur Berechnung der Rückstellungen erhebliche Auswirkungen auf die Vermögens- und Ertragslage der GPA NRW haben können. Um die Pensionszahlungen im Versorgungsfall auch zahlen zu können, bauen wir hierfür einen Kapitalstock auf. Zum 31.12.2007 erreichten die Finanzanlagen erstmals den Wert der Netto-Pensionsverpflichtungen.

Durch die fremd vergebene Finanzbuchhaltung sind viele Prozessabläufe zeitraubend und durch Mehrfacharbeiten unrentabel. Unseren heutigen Geschäftsprozessen und internen Steuerungserfordernissen wird diese Lösung nicht mehr gerecht. Bis Ende 2009 werden wir deshalb eine eigene Finanzbuchhaltung einrichten.

Neben dem jährlichen Landeszuschuss und den Entgelten aus Beratungen stehen uns als wesentliche Finanzierungsquelle nur die Prüfungsgebühren zur Verfügung. Die 2003 einmalig gewährte Anschubfinanzierung haben wir vollständig für versorgungsrechtliche Ansprüche der Beamten eingesetzt. Die Kalkulation der Gebühren- und Entgeltsätze beruht auf einer Kosten- und Leistungsrechnung. Ein Arbeitskreis, bestehend aus Vertretern des Innenministeriums und der drei kommunalen Spitzenverbände bereitet die Satzungsbeschlüsse fachlich vor. In dreijährigen Kalkulationszeiträumen gleichen sich etwaige Schwankungen der Leistungsmengen weitgehend aus, so können wir die Gebühren weitgehend stabil halten.

Der Ausbau eines integrierten Controllingsystems als Teil einer professionellen Unternehmenssteuerung gehört zu den Zielen der GPA NRW, denen wir eine hohe Priorität beimessen. Wesentliche Daten hierzu wird ein datenbankbasiertes Zeitinformationssystem liefern, das ab 2009 zum Einsatz kommt. Die Erfahrungen aus diesem Projekt waren so positiv, dass wir die gewonnenen Erkenntnisse in einem Projektmanagement-

Leitfaden einbringen wollen, um sie so für künftige interne (aber auch externe) Projekte nutzen können.

Personalwirtschaft

Der aktuelle Stellenplan der GPA NRW weist 132 Stellen aus, die zwischenzeitlich besetzt sind.

Die Personalgewinnung erfolgte von Anfang an nach dem Grundsatz „Qualität vor Schnelligkeit“. Mit den bisherigen Dienstherrn haben wir einvernehmliche Lösungen gefunden, in der Regel sind die Beamten im Rahmen der Versetzung zu uns gewechselt. Dieser partnerschaftliche Ansatz soll durch das Modell des befristeten Personalaustauschs intensiviert werden.

Leistungsorientierte Beurteilungen sind Grundlage für Beförderungsentscheidungen. Mit dem vom Verwaltungsrat eingeräumten Stellenplan gehen wir verantwortungsvoll um und schöpfen ihn bewusst qualitativ nicht voll aus, um weiterhin Perspektiven eröffnen zu können. Teil des Personalentwicklungskonzeptes sind kontinuierliche Mitarbeitergespräche.

Tariflich Beschäftigten gewähren wir auf der Grundlage einer systematischen Leistungsbewertung eine Leistungsprämie nach TVöD.

Der hohe Anteil des Außendienstes mit den entsprechenden Belastungen für die Mitarbeiter spiegelt sich wider in den Regelungen der GPA NRW für Dienstreisen und Arbeitszeiten, aber auch in den Maßnahmen für Arbeitssicherheit und Gesundheitsförderung.

Die Personalwirtschaft der GPA NRW trägt den Besonderheiten in Aufgabenstellung und -erledigung Rechnung. Die Leistungsmengenkalkulation der nächsten Jahre weist einen zusätzlichen Bedarf von bis zu 35 Stellen aus, um dem Beratungsbedarf der Kommunen zu entsprechen, einen Prüfungsturnus von vier Jahren einzuhalten und ein leistungsfähiges Back-Office sicherzustellen.

Informationstechnik

Wegen des hohen Außendienstanteils bei der GPA NRW kommt der EDV-technischen Anbindung an die Zentrale in Herne eine strategische Bedeutung zu. Die Anbindung erfolgt zum einen über Diensthandys, so dass die Erreichbarkeit der Mitarbeiter sichergestellt ist. Darüber hinaus wird die Anbindung an die Server und damit die Datenverarbeitung seit 2007 über UMTS-Karten ermöglicht.

Das Finanzvolumen im IT- Service beträgt jährlich rund 500.000 Euro. Die GPA NRW verfügt heute über eine hochmoderne Server- und Netzwerkumgebung, die ein Maximum an Geschwindigkeit und Ausfallsicherheit bietet. Die eingesetzte Technik entspricht inhaltlich und bezogen auf die Komplexität der Technologie dem Stand, der in modernen Rechenzentren zu finden ist. Dies ist Ausfluss der Entscheidung für eine Inhouse-Lösung, nachdem interne und externe Lösung in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gegenübergestellt wurden.

Seit Gründung der GPA NRW wurden rund 1,21 Mio. Euro in den Kauf von Software investiert. Den größten Anteil daran hat unser strategisch wichtiges Datenbanksystem GPARD. Daneben gibt es weitere Fachanwendungen. Diese werden wir mittelfristig durch geeignete Standardsoftware ersetzen, so dass als Ergebnis eine integrierte Softwarelandschaft entsteht. Ein erster Schritt dahin ist die Einführung des neuen Zeitinformationssystems zum 01.01.2009.

Revision

Nach dem Beschluss des Verwaltungsrates haben wir 2005 eine Innenrevision eingerichtet, die prozessunabhängig eine prüfende, beurteilende und beratende Funktion hat. Die Finanzkontrolle (örtliche Prüfung) erfolgt durch einen externen Wirtschaftsprüfer.

Die Innenrevision soll insbesondere darauf hinwirken, dass rechtliche, organisatorische und wirtschaftliche Risiken frühzeitig erkannt und minimiert werden. Hierzu werden die Arbeitsabläufe und Prozesse innerhalb einer Organisation analysiert und erkannte Schwachstellen kommuniziert. Geeignete Verbesserungsmaßnahmen werden erarbeitet und deren Umsetzung überwacht.

Basierend auf der risikoorientierten Prüfungsplanung wurden bisher die Themen Finanzcontrolling, Vertragsmanagement und Korruptionsprävention aufgegriffen. Wegen ihrer strategischen Bedeutung haben wir die Revision seit dem 01.07.2008 unmittelbar als Stabsstelle beim Präsidenten angebunden und den bisherigen Stellenumfang erhöht.

Im Einzelnen

3. Strategie und Führung

3.1. Strategische Unternehmenssteuerung

Als „Perspektive 2011“ haben wir uns strategisch zum Ziel gesetzt:

- *Unsere Leistungen (Beratung, Prüfung, Service) sind bedarfs- und marktgerecht.*
- *Fachlichkeit ist unsere Stärke. Der Umgang mit unseren Kunden ist partnerschaftlich.*
- *Unsere Haushaltspolitik stellt die Ausfüllung des gesetzlichen Auftrags sicher. Unser Beratungsgeschäft wirft Überschüsse ab.*
- *Unser Unternehmen wird professionell gesteuert. Unser Anspruch an Wirtschaftlichkeit, Rechtmäßigkeit und Transparenz gilt gleichermaßen für uns und unsere Kunden.*
- *Alle Beschäftigten arbeiten gerne bei der GPA NRW und erzielen gute Leistungen. Unsere Anforderungen nehmen Rücksicht auf die Gesundheit unserer MitarbeiterInnen. Unser Führungsstil motiviert die MitarbeiterInnen.*

Auf diese Ziele richten wir unser Selbstverständnis, unsere Arbeit und unsere Organisation aus.

In der **gezielten Weiterentwicklung unserer Fachlichkeit** sehen wir die Chance, den Nutzen, den die Kommunen von unserer Arbeit haben sollen, weiter zu steigern und so den Anforderungen immer besser gerecht zu werden. Dafür haben wir die organisatorischen Voraussetzungen geschaffen und das vorhandene Know-how gebündelt.

Fachprüfungen ergänzen künftig die Palette unseres Spektrums. Von **Querschnittsprüfungen** – die es auch weiterhin geben wird – unterscheiden sie sich durch die Begrenzung auf ein einzelnes Thema.

Die **professionelle Steuerung** der GPA NRW setzt ein kontinuierliches strategisches Controlling voraus, das die Verzahnung zum Zielesystem herstellt. Hier ist noch Aufbauarbeit zu leisten. Leistungsmengenkalkulationen dienen als Grundlage für konkrete, langfristige Planungen und sind Anhaltspunkt für die Entwicklung des Personalbedarfs.

Regelmäßige Newsletter zu aktuellen Themen runden das **Serviceangebot** ab. Dazu gehört auch, die interne Plattform für das Wissensmanagement (Fachinformationssystem - FIS) so aufzustellen, dass – zur Beantwortung von Fragen – schnell und verlässlich auf das gebündelte Wissen zugegriffen werden kann.

Leitlinien „Führung und Zusammenarbeit“ tragen zur Motivation, einem guten Betriebsklima und einem gesundheitsbewussten Miteinander bei.

„Time for a change“ – was liegt hinter uns?

In der Aufbauphase der GPA NRW lag der Schwerpunkt in der methodischen Entwicklung vergleichender Untersuchungen. Von Anfang an hatten wir den Anspruch, möglichst schnell einen „Mehrwert“ für die Kommunen zu erzielen, die erstmals für Prüfungen Gebühren zu entrichten hatten.

Mit der methodischen Sicherheit wuchs der Wunsch der Kommunen nach stärkerer Differenzierung, konkreteren Empfehlungen, individuellen Lösungsansätzen – wie die Feedbacks belegen. Die hierfür erforderlichen konzeptionellen Vorbereitungen und Back-Office-Leistungen können nicht einem speziellen Kunden zugeordnet werden. Sie fließen – als nicht gesondert fakturierbare Anteile - maßgeblich in den Gebührensatz ein und sind daher sorgfältig auszutarieren.

Eine schlanke Verwaltung hat dort ihre Grenzen, wo sie nicht mehr wirtschaftlich agiert und zwingende Aufgaben nicht erfüllen kann. Der interne Entwicklungsprozess wurde lange Zeit auf Sparflamme gehalten mit der Folge, dass Instrumente professioneller Steuerung (z.B. strategisches Controlling, Leistungsmengenkalkulation) nicht mit der sonstigen Entwicklung Schritt hielten. Ständig wechselnde Einsatzorte und der Anspruch, der eigenen Aufgabe und den Erwartungen der Kommunen ge-

recht zu werden, fordern unsere Beschäftigten täglich stark – ein Aspekt, der in der Arbeitsplanung und Personalentwicklung berücksichtigt werden muss.

Diese Situation, der anstehende Beginn der zweiten Prüfrunde und die Überzeugung, dass wir das, was wir den Kommunen empfehlen, auch selbst leben müssen, waren im Herbst 2007 Auslöser, ein Konzept zur strategischen Unternehmenssteuerung zu erarbeiten. Dieses sollte den zukünftigen Anforderungen gerecht werden, als strategisches Führungsinstrument dienen und Zusammenhänge von Entscheidungen verdeutlichen.

Wir haben zunächst als strategischen Rahmen formuliert:

- ***Wir sind eine Einrichtung des Landes, die für die Kommunen Leistungen in den Bereichen Prüfung, Beratung und Service erbringt.***
- ***Das Gesetz definiert uns als Teil der Aufsicht. Wir sehen uns dabei mehr als Partner der Kommunen und nicht als Teil der eingreifenden Aufsicht.***
- ***Wir spielen eine aktive Rolle bei der Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung. Dabei fühlen wir uns in erster Linie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, aber auch der Rechtmäßigkeit und Transparenz kommunalen Handelns verpflichtet.***
- ***Unsere Leistungen (Beratung, Prüfung, Service) bauen aufeinander auf und ergänzen sich gegenseitig:***
 - *Wir arbeiten im freundlichen, serviceorientierten und kommunikativen Dialog mit unseren Kunden.*
 - *Wir prüfen im Rahmen der überörtlichen und der Jahresabschlussprüfung nur „Wesentliches und Wichtiges“ und achten hierbei auf einheitliche Maßstäbe.*
 - *Wir beraten sowohl prüfungsbegleitend als auch in der Beratung auf Auftragsbasis bedarfs- und praxisorientiert.*
 - *Wir begreifen uns als innovative Organisation, die ihre Ablauf- und Aufbauorganisation ständig - an den Bedürfnissen ihrer Kunden orientiert - weiterentwickelt.*
 - *Wir arbeiten auf der Basis klarer Zielvereinbarungen; so können wir (unseren Kunden) effiziente und effektive Leistungen anbieten.*
 - *Wir teilen unser Wissen mit unseren Kunden und KollegInnen*

- *Innen- und Außendienst arbeiten Hand in Hand miteinander.*
- *Wir betreiben eine systematische Öffentlichkeitsarbeit um die GPA NRW bekannt zu machen und für ihre Leistungen zu werben.*

Auf der Basis einer Stärken- / Schwächen-Analyse sowie einer Chancen-Risiko-Einschätzung haben wir die eingangs genannten, strategischen Ziele abgeleitet und diese mit messbaren Indikatoren hinterlegt.

Wie hat das in der Praxis ausgesehen? Aus verschiedenen Perspektiven (gesetzlicher Auftrag, Individualkunden, Personal/Potenzial, Prozesse und Finanzen) haben wir kritische Erfolgsfaktoren gesammelt, deren Stärken bzw. Schwächen kritisch eingeschätzt und strategisch gewichtet. Als ausgesprochene Stärke haben wir beispielsweise aus dem Blickwinkel des „Individualkunden“ den Erfolgsfaktor „Kommunikation mit Kunden“ eingeschätzt und diesem Faktor auch eine hohe strategische Gewichtung beigemessen. Dagegen sahen wir aus der Perspektive „Personal/Potenzial“ den Erfolgsfaktor „Offenheit im Umgang“ als verbesserungsbedürftig an und haben auch diesem Aspekt einen hohen Stellenwert beigemessen. Je Perspektive waren bis zu zwanzig Erfolgsfaktoren einzuschätzen, zu gewichten und Bewertungsdiskrepanzen zu klären. In die Zieleentwicklung sind insbesondere die Erfolgsfaktoren eingeflossen, die sich als besondere Stärke bzw. Schwäche herauskristallisiert haben oder denen wir ein hohes strategisches Gewicht beigemessen haben. In einem weiteren Schritt haben wir die Chancen und Risiken der GPA NRW dargestellt und in die Zielefindung eingebunden.

Wie sieht die Operationalisierung unserer Ziele aus?

Alle strategischen Ziele sind mit konkreten Maßnahmen hinterlegt, die nach und nach umgesetzt werden. Dieser Erfahrungsbericht gehört beispielsweise dazu als Dokumentation unserer Leistungen. Viele Aktionen betreffen das Ziel „Fachlichkeit ist unsere Stärke“, z.B. durch die Benennung von Fachreferenten, die Konzeption von Fachprüfungen und gezielte Qualifizierungen. Zur „professionellen Steuerung“ beitragen soll der Aufbau eines strategischen und operativen Controllings auf der Grundlage einer Finanzbuchhaltung im eigenen Hause. Leistungsmengenkalkulationen, Weiterentwicklung des Feedbacks, Stärkung der Attraktivität des Serviceangebotes durch kontinuierliche Newsletter, gesundheits- und

motivationsfördernde Maßnahmen und vieles mehr runden den Katalog ab, den wir uns aufgegeben haben.

Entscheidend für den Erfolg unseres strategischen Zielsystems ist das kontinuierliche Nachhalten der Zielerreichung. Hierzu entwickeln wir Kennzahlen, die möglichst frühzeitig warnen, wenn „etwas aus dem Ruder zu laufen droht“. So werden wir uns künftig das Verhältnis von positivem zu negativem Feedback der Kommunen noch stärker vor Augen führen, Zielwerte für die Entwicklung der Beratungsaufträge festlegen, die „time to market“-Quote (Zeit von der Produktentwicklung bis zur „Markteinführung“) nachhalten und Kennzahlen zum Qualifizierungsstand unserer Beschäftigten festlegen. Eine Qualitätssicherungsquote soll Aufschluss über das Verhältnis der geleisteten Qualitätssicherung zum Gesamtprojekt geben, ein „Expertenindex“ die Tätigkeit als Referent, Autor etc. transparent machen, prozentuale Ergebnisse in Follow Up-Prüfungen den Umsetzungsstand der Empfehlungen der Innenrevision aufzeigen. Klimaindex und viele weitere Indikatoren werden künftig Gegenstand eines regelmäßigen Controlling-Berichtes sein.

Seit wir uns an den formulierten Zielen orientieren, stellen wir fest, dass sich hieraus im Tagesgeschäft vieles ableiten lässt. Entscheidungsprozesse werden dadurch kürzer, da jeder den „roten Faden“ kennt. Der Zielbildungsprozess ist keineswegs abgeschlossen. In regelmäßigen Abständen werden wir uns die Frage stellen, ob wir noch auf dem richtigen Weg sind und unsere Ziele entsprechend modifizieren.

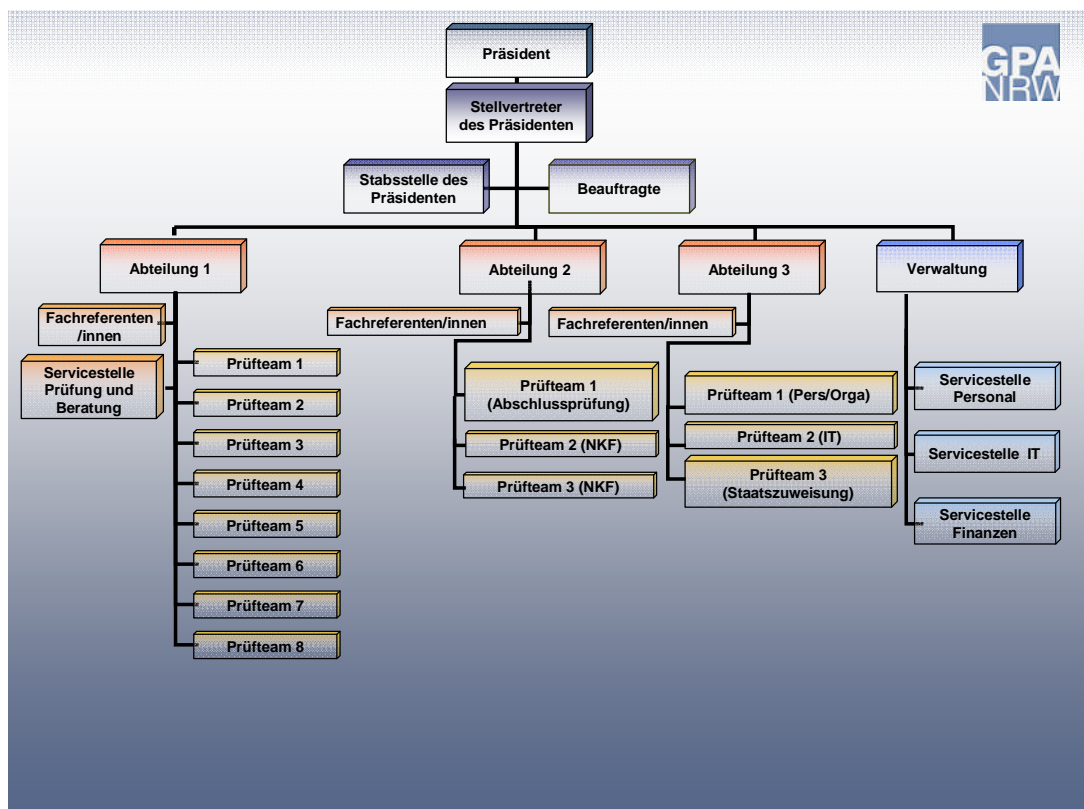
„Strategie ist eine handlungs- und richtungsweisende Beschreibung eines Verfahrens oder Zielbildungsprozesses zur langfristigen Existenzsicherung im Wettbewerb“⁵. Wir meinen, eine strategische Steuerung ist auch für die GPA NRW unerlässlich.

⁵ Gabler Wirtschaftslexikon

3.2. Aufbauorganisation und Führungsstrukturen

Verwaltungsgliederung - wo stehen wir heute?

Organe der GPA NRW sind der Verwaltungsrat und der Präsident der GPA NRW. Unterhalb der Ebene der GPA-Leitung (Präsident und Stellvertreter) sind vier Abteilungen und eine Stabsstelle gebildet:



Die Aufgaben der überörtlichen Prüfung nach § 105 GO, die Aufgaben der Beratung nach § 2 Abs. 4 GPAG sowie die Qualitätssicherung und -entwicklung sind auf die Abteilungen 1, 2 und 3 verteilt. Die Abteilung 2 ist zusätzlich verantwortlich für die Prüfung von Eröffnungsbilanzen gem. § 92 Abs. 6 GO, die Jahresabschlussprüfung gem. § 106 GO sowie die örtliche Prüfung von Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüssen (§§ 92 Abs. 5, 105 Abs. 8, 101 Abs. 6 und 103 Abs. 5 GO NRW). Der Abteilung 1 sind außerdem die Aufgaben nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz zugeordnet.

Die Verwaltung übernimmt die klassischen Querschnittsaufgaben: Personal, Organisation, IT, Beschaffung und Finanzen. In der Stabsstelle des Präsidenten sind unter anderem das strategische Controlling, die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit sowie das Sekretariat und der Fahrdienst angesiedelt. Beauftragte für das zentrale Qualitätsmanagement, Innenrevision, Datenschutz sowie Gleichstellung unterstützen den Präsidenten. Die örtliche Prüfung der GPA NRW erfolgt durch externe Stellen.

Als **Führungsstrukturmodell** hat die GPA NRW eine Stablinienorganisation gewählt, welche mit Elementen der Matrix-Projekt-Organisation ergänzt ist.

Ebenen der Linienorganisation sind der Präsident und sein Stellvertreter, die Abteilungsleiter und die Prüfteamleiter/Teamleiter. Die Verantwortung für die Personalentwicklung ist bei diesen Linienvorgesetzten angesiedelt. Als Folge der Matrix-Projektorganisation werden Leitungs- und Führungsverantwortung - zeitlich befristet - auch anderen Beschäftigten übertragen.

Das Aufgabenspektrum der Außendienstmitarbeiter ist sehr breit angelegt, was einen flexiblen Einsatz als Prüfer oder Berater in den Projekten und für interne Aufgaben ermöglicht. Auch Sonderfunktionen (stellvertretender Prüfteamleiter, Mentor etc.) werden im Rahmen der Personaleinsatzplanung und teilweise durch Organisationsverfügung an Außendienstmitarbeiter übertragen.

Dieses Organisationsmodell ist noch nicht vollständig umgesetzt. Erst, wenn die Funktionen des zentralen Qualitätsmanagements und der Fachreferenten besetzt sind, spiegelt sich auch in der Organisation unser Ziel „Fachlichkeit ist unsere Stärke“ wider.

Was liegt hinter uns?

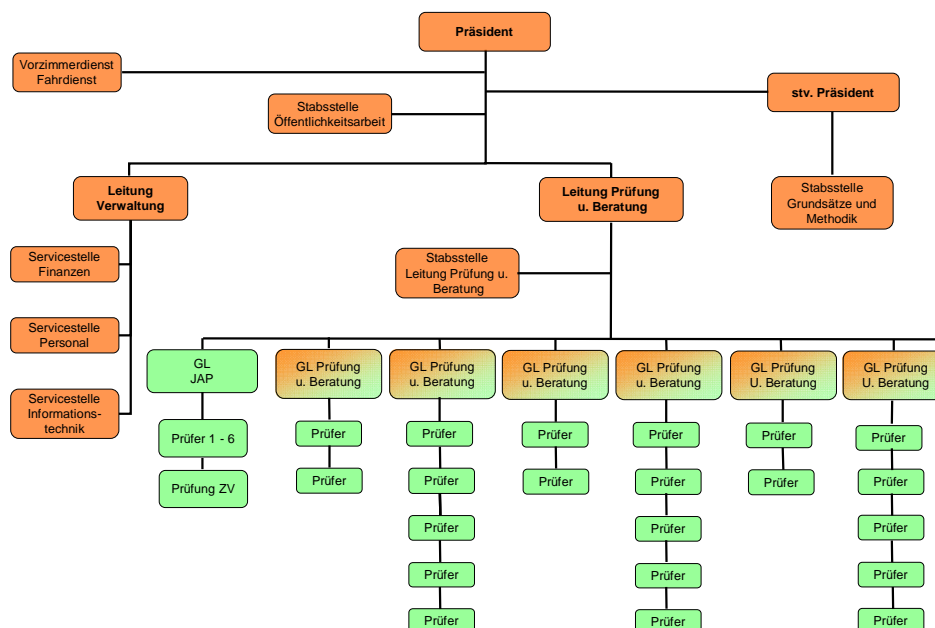
Im Jahr 2003 wurde eine Projektgruppe beauftragt, ein Organisationsmodell für die GPA NRW zu entwickeln. Dieses Modell sollte folgende Parameter berücksichtigen:

- zentrale Prüfungsplanung,
- projektbezogene Führungsstruktur mit größtmöglicher Flexibilität beim Personaleinsatz und in der Kundenorientierung,

- zeitlicher und modularer Aufbau der Prüfung,
- größtmögliche dezentrale Führungs- und Fachverantwortung auf der Ebene der Prüfteamleiter,
- Sicherstellung des Workflow und der fachlichen Anforderungen an die überörtliche Prüfung,
- vertretbare Leitungsspannen auf allen Ebenen,
- schlanke Strukturen und geringer Overhead,
- dauerhaft Sicherstellung der Finanzierbarkeit der GPA NRW.

Als Ergebnis entstand das Modell einer „Projektbezogenen Führungsorganisation der GPA NRW“ aus November 2003.

Projektbezogene Führungsorganisation der GPA



Die fachlich-inhaltliche Entwicklung verlief in den ersten Jahren rasant und so wurde schnell deutlich, dass auch das Führungs- und Strukturmodell weiterentwickelt werden musste. Die wesentlichen Aspekte dabei waren die fachliche Spezialisierung und die Dezentralisierung der Prüfungsplanung.

Die Bereiche ABR und Verwaltung verfügten bereits über ein umfangreiches Spezialwissen auf den Gebieten doppelte Rechnungslegung, Personal/Organisation und Informationstechnik. Diese fachlichen Spezialisierungen wurden bis dahin kaum in die überörtlichen Prüfungen eingebunden.

Zudem bestand beim bisherigen Aufgabenzuschnitt in diesen Bereichen eine relativ kleine Führungsspanne. Der Bereich überörtliche Prüfung hatte demgegenüber eine erheblich höhere Führungsspanne. Da es galt, zusätzlich zum bisherigen Prüfprogramm weitere Prüffelder aufzugreifen bzw. bei den bisherigen noch stärker in die Tiefe zu gehen, lag es nahe, hierfür die Führungsreserven der Bereiche ABR und Verwaltung zu nutzen.

Was liegt vor uns?

Die GPA NRW hält an dem bestehenden Führungsstrukturmodell (Stablinienorganisation kombiniert mit Matrix-Projekt-Organisation) und an der Aufteilung der überörtlichen Prüfung und Beratung auf drei Abteilungen nach fachlichen Gesichtspunkten fest.

Als Fortentwicklung des bewährten Führungsstrukturmodells wird die Funktion / der Dienstposten des „Fachreferenten“ geschaffen. Wegen der Bedeutung für die Umsetzung unseres strategischen Ziels „Fachlichkeit ist unsere Stärke“ haben wir den Dienstposten der Fachreferenten eine Wertigkeit von A 14 zugeordnet und sie direkt den Abteilungsleitern unterstellt. Auch für tariflich beschäftigte Fachreferenten sollen entsprechende Perspektiven geschaffen werden. Durch diese Differenzierung auf der Ebene des höheren Dienstes können fachliche Qualifikationen neben Führungsqualifikationen besser genutzt werden.

Fachreferenten werden für die Fachgebiete bestellt, in denen sich die GPA NRW als Beratungsinstitution am Markt etabliert hat oder etablieren will. Sie sind für ihr Fachgebiet Beratungskordinator, führen selbst Beratungen durch oder leiten Beratungsprojekte und werden als Referent tätig. Intern übernehmen sie Aufgaben der Qualitätssicherung und -entwicklung und der Wissensvermittlung. Fachreferenten sollen vereinzelt auch in Projekten der überörtlichen Prüfung eingesetzt werden. Sie haben keine fachliche Weisungsbefugnis bei Projekten der überörtlichen Prüfung.

4. Überörtliche Prüfung

4.1. Allgemeine Informationen

„In partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit den Kommunen überörtliche Gemeindeprüfung zeitgemäß zu gestalten – dieses Ziel hatten wir vor Augen, als wir uns Anfang 2003 an die Aufgabe machten, die GPA NRW mit Leben zu füllen“ so lautet der Einstieg der Broschüre „Potenziale nutzen – voneinander profitieren“, die wir im Frühjahr 2004 herausgegeben haben.

Diese Devise gilt noch immer!

Zwischenzeitlich haben wir viel dazugelernt, unsere methodischen Ansätze verfeinert, verfügen über ein breitgefächertes Wissen und haben uns – den Erfordernissen entsprechend – organisiert.

Künftig ergänzen **Fachprüfungen** die sogenannten **Querschnittsprüfungen**. Auch hier stellt sich die Frage, was ist darunter zu verstehen?

Unter **Querschnittsprüfungen** verstehen wir die Prüfungen, wie wir sie bisher in den Kommunen durchführen. Sie bestimmen das Prüfungsgeschäft weiterhin in hohem Maße. Im etwa vierjährigen Turnus nehmen wir jede Kommune in ihrer „Gesamtheit“ in den Blick, d.h. wir betrachten zumindest die Bereiche Finanzen und Personal – künftig zusammengefasst in einer Haushalts- und Strukturprüfung - sowie je nach Größenordnung Jugend und Soziales, Bauleistungen / Infrastruktur oder Gebäudewirtschaft und ggf. Kultur- und Erwachsenenbildung. In den Kreisen und kreisfreien Städten kommen weitere Gebiete wie z.B. öffentlicher Gesundheitsdienst, Vermessung und Kataster hinzu.

Fachprüfungen werden bei Bedarf eingeplant. Für diese Form der Prüfung spezialisieren wir uns auf einzelne Themenfelder wie beispielsweise Stellenbewertung, Eingruppierung, leistungsorientierte Bezahlung, Wirtschaftlichkeit IT-Einsatz, Synergieeffekte durch Zusammenarbeit, Jahresabschluss unter NKF. Viele weitere Themen sind denkbar. Damit die Kommunen nicht über die Querschnittsprüfungen hinaus finanziell belastet sind, verkürzen wir dort die Anzahl der zur Verfügung stehenden Tagewerke (z. B. bei den mittleren kreisangehörigen Kommunen um 25 Tagewerke), die wir dann für Fachprüfungen einsetzen. Zeitpunkt und

Thema sprechen wir mit den Kommunen ab – gerne gehen wir dabei auf einen Vorschlag der Gemeinde / der Stadt ein.

Während wir in der ersten Prüfrunde die Kommunen noch in einem vier- bzw. fünf-Wochen-Block nacheinander geprüft haben, sind wir zwischenzeitlich zu einem Modell übergegangen, in dem wir eine bestimmte Anzahl von Kommunen gleichzeitig in den Blick nehmen (Zwei-Phasen-Modell – siehe Erläuterungen im „Glossar“). Angeboten hat sich dies erstmals bei den 31 Kreisen und anschließend bei den 23 kreisfreien Städten.

4.1.1. Methodik und KIWI

Prüfung auf vergleichender Basis

Kennzahlen (synonym auch: Kennziffern und Indikatoren) sind rechenhafte Instrumente der Bereitstellung von Informationen für Entscheidungsprozesse in Organisationen. Sie fassen Sachverhalte in einer Zahlengröße zusammen und liefern damit bei angemessener Konstruktion relevante Informationen in verdichteter Form. Die Einführung von Kennzahlen in kommunalen Verwaltungen im Zusammenhang mit neuen Steuerungsmodellen und insbesondere dem Neuen Kommunalen Finanzmanagement markiert den Übergang von der Input- zur Outputsteuerung der Haushalte der Kommunen. Die zunehmende Produktorientierung in kommunalen Haushalten wird die Bedeutung von Kennzahlen für die Steuerung kommunaler Haushalte erhöhen. Deshalb arbeiten wir seit unserer Gründung mit vergleichenden Kennzahlen; dies leitet sich auch aus unserem gesetzlichen Auftrag ab: Gemäß § 105 Abs. 3 Satz 3 GO NRW stellt die überörtliche Prüfung fest, ob die Gemeinde sachgerecht und wirtschaftlich verwaltet wird. Dies kann auch auf vergleichender Grundlage geschehen.

Kennzahlen vermitteln immer das Abbild eines Sachverhaltes auf aggregierter Ebene. Deshalb ist es erforderlich, den Kennzahlenwert als Einstieg in die weitergehende Analyse zu nutzen. Erst dadurch ist es möglich, weitere Zusammenhänge, Abhängigkeiten und Besonderheiten der örtlichen Situation richtig einzuordnen, ggf. als Erklärungsfaktoren für einen Kennzahlenwert zu berücksichtigen und konkrete Handlungsempfehlungen für die Kommune auszusprechen.

Die Arbeit mit vergleichenden Kennzahlen ist in der kommunalen Welt nicht neu. Institutionen wie die Bertelsmannstiftung, die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) und Andere arbeiten bereits seit einiger Zeit in der Bundesrepublik Deutschland mit Kennzahlenvergleichen. Neu für Nordrhein-Westfalen ist allerdings, dass die GPA NRW erstmals flächendeckende Kennzahlenvergleiche nach einheitlichen Kriterien durchführt. Dabei ist es erforderlich, - in Rückkoppelung mit kommunalen Expertinnen und Experten - die Kennzahlen zu identifizieren, anzuwenden und fortzuschreiben, die eine hohe Steuerungsrelevanz für Rat und Verwaltungsführung aufweisen.

Unsere Prüfung auf vergleichender Basis beruht auf der Heranziehung gleicher Basisdaten, methodisch gleicher Datenerhebung und gleichen Analysemaßstäben. So wird sichergestellt, dass wir nicht - wie häufig befürchtet - „Äpfel mit Birnen“ vergleichen.

Wo stehen wir heute?

Aktueller Stand der Kennzahlenarbeit der GPA NRW

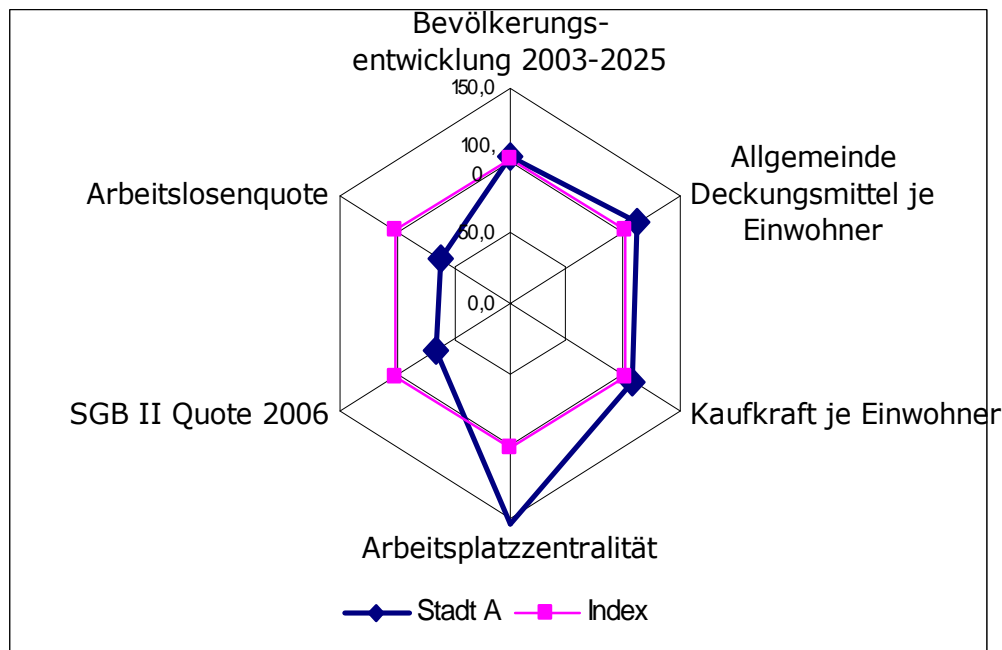
In den aktuellen Prüfungen (kreisfreie Städte bzw. mittlere kreisangehörige Kommunen in der zweiten Prüfungsrunde) verwenden wir Finanzkennzahlen, Wirtschaftlichkeitskennzahlen, Leistungskennzahlen und Strukturkennzahlen.

Finanzkennzahlen charakterisieren den Mitteleinsatz (input) in Relation zu einer festen Bezugsgröße (Einwohner). Beispiele für Finanzkennzahlen sind: „Strukturelles Defizit/freie Spitze €/EW“ oder „Personalausgaben €/EW“ (vgl. auch die KIWI-Tableaus im Anhang).

Wirtschaftlichkeitskennzahlen erlauben eine Aussage hinsichtlich des Mitteleinsatzes in Relation zu einer Leistung (z.B. Hilfefall, Flächengröße). Beispiele hierfür finden sich in den Prüfbereichen Jugend und Soziales: „Ausgaben der Hilfe zur Erziehung €/Hilfefall“ oder Gebäudewirtschaft: „Ausgaben für die Bewirtschaftung der Gebäude €/qm“.

Leistungskennzahlen messen die Leistungserbringung, orientiert an einem Zielwert (z.B. Reinigungsfrequenzen, Flächen je Hausmeister). Die im aktuellen Kennzahlensystem der GPA NRW verwendete Kennzahl „Zahl der UVG-Fälle je Vollzeitstelle“ ist z.B. als Leistungskennzahl zu qualifizieren.

Strukturkennzahlen beschreiben strukturelle bzw. sozioökonomische Rahmenbedingungen, in denen die Kommune handelt. Nachfolgend wird ein Strukturdiagramm („Spinnennetz“) exemplarisch dargestellt.



Wir gehen davon aus, dass Strukturdaten als erschwerende oder begünstigende Faktoren für das kommunale Handeln wirken. Wo dies der Fall ist, werden Kommunen mit gleichen Merkmalsausprägungen zu Clustern zusammengefasst und bilden so eine eigene Vergleichsgruppe.

Dabei hat sich gezeigt, dass man z.B. die 23 kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen in vier Cluster einteilen kann, wobei in Cluster 1 die Städte mit hohen Deckungsmitteln, starker Kaufkraft hoher Arbeitsplatzzentralität und niedrigen bis mittleren SGB II- und Arbeitslosenquoten zusammengefasst wurden (Düsseldorf, Bonn, Münster, Köln). Im Cluster 2 finden sich die Städte mit hoher bis mittlerer Arbeitsplatzzentralität, durchschnittlichen Deckungsmitteln und Kaufkraftstärken und mittleren SGB II- und Arbeitslosenquoten (Remscheid, Leverkusen, Krefeld, Bielefeld, Bochum, Aachen, Mülheim a.d.R.) Cluster 3 umfasst Städte mit durchschnittlichen Deckungsmitteln und Kaufkraftstärken, stabiler bis sinkender Bevölkerungsentwicklung und mittleren bis hohen SGB II- und Arbeitslosenquoten (Dortmund, Essen, Hagen, Mönchengladbach, Solingen, Wuppertal) und schließlich werden in Cluster 4 Städte mit geringen Deckungsmitteln, niedriger Kaufkraft, geringer Arbeitsplatzzentralität, Bevölkerungsverlusten und durchschnittlichen bis hohen SGB II- und

Arbeitslosenquoten genannt (Hamm, Duisburg, Bottrop, Oberhausen, Herne, Gelsenkirchen).

Der interkommunale Vergleich soll den Kommunen aus ihrer Praxis heraus den Blick dafür öffnen, dass es in den allermeisten Prüffeldern einen Benchmark gibt. Darunter verstehen wir eine Kommune, die diese Aufgabe im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten nach unserem Eindruck am Wirtschaftlichsten erfüllt. Beim Blick auf diese Benchmark-Kommunen wird schnell deutlich, dass sich die mit der Clusterung verbundenen Erwartungen in der Praxis nicht erfüllt haben. So ist z.B. das Jugendamt einer Stadt des Clusters 4 als Benchmark in diesem Aufgabenbereich festgestellt worden, obwohl sie von ihren an der SGB-II-Quote gemessenen Voraussetzungen eigentlich wesentlich schlechter in den Vergleich gestartet ist als die übrigen 22 Kommunen. Diese Erfahrung ließe sich auf anderen Prüfgebieten fortsetzen. Sie belegt damit allerdings nicht, dass es nicht doch strukturell wirksame Ausgangsvoraussetzungen für den interkommunalen Vergleich gibt. Bei den zunächst jedenfalls angenommenen konnte diese Annahme durch die Prüfung allerdings nicht bestätigt werden. Lediglich bei noch spezielleren Strukturkennzahlen, die die GPA NRW über die Clusterung hinaus in einzelnen Prüfgebieten erhebt, haben sich Zusammenhänge gezeigt, so z. B. bei der „Hilfe zur Pflege“ und der Altersstruktur der Bevölkerung (Anteil der über 65-jährigen).

In einzelnen Prüfgebieten (z.B. in den Bereichen Kataster- und Vermessungswesen oder Öffentlicher Gesundheitsdienst in den kreisfreien Städten) verwenden wir bereits produktbezogene Kennzahlen. Als Beispiele seien „Personalausgaben für das Produkt Grundlagen-, Liegenschafts- und Ingenieurvermessungen je EW“ oder „Personalausgaben für Amtliche Bescheinigungen, Zeugnisse und Gutachten nach § 19 ÖGDG“ genannt. Produktbezogene Kennzahlen bilden die Gliederungslogik des NKF ab, werden sich demzufolge verstärkt in kommunalen Haushaltsplänen wieder finden und eine zunehmende Bedeutung für die Kennzahlenarbeit der GPA NRW erhalten. Sie markieren die Entwicklung von der Input- zur Output-Steuerung kommunaler Haushalte.

Die GPA verwendet in ihren Berichten **zwei Darstellungsformen**: den intrakommunalen Zeitreihenvergleich und den interkommunalen Vergleich. Ziel des Zeitreihenvergleichs ist es, die Entwicklung einer Kennzahl über die Zeit darzustellen und nach den Hintergründen hierfür zu fragen. Der Zeitreihenvergleich ermöglicht es auch, zukünftige Perspektiven und Tendenzen abzuschätzen.

Mit dem interkommunalen Vergleich wird die Position einer Kommune innerhalb einer Vergleichsgruppe beschrieben. Auf ihm basieren das Benchmarking und die Potenzialberechnung.

Der **Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)** mit seinem überschaubaren Tableau soll dem Rat und der Verwaltungsführung einen schnellen Überblick über das Gesamtbild der Kommune unter Wirtschaftlichkeitsaspekten vermitteln.

Die von der GPA NRW entwickelten KIWI-Übersichten werden in Abhängigkeit von der Gemeindegröße bzw. -ebene (kreisangehörig, kreisfrei, Kreise) eingesetzt. Die Inhalte werden dabei durch die Aufgabenstruktur unterschiedlicher kommunaler Ebenen sowie die finanzielle Bedeutung einzelner Aufgabengruppen bestimmt. Die Prüfgebiete Finanzen, Personal und Organisation, Jugend (soweit ein Jugendamt vorhanden), Gebäudewirtschaft und Infrastruktur werden auf allen kommunalen Ebenen geprüft. Kriterien, eine Kennzahl in das KIWI-Tableau aufzunehmen, sind dabei ihre Steuerungsrelevanz und ihr „monetäres Gewicht“. Die hoch aggregierte Kennzahl „strukturelles Defizit/freie Spitze“ bildet dabei die zentrale Größe für das Maß der haushaltsmäßigen Handlungsfähigkeit einer Kommune. Neben der Darstellung der Kennzahlen je Prüfgebiet enthält die KIWI-Darstellung einen statistischen interkommunalen Vergleich sowie das individuelle Ergebnis der geprüften Kommune, ferner das Einsparpotenzial (bezogen auf den Einwohner), eine Indexierung sowie eine Tendenzaussage. Mit der Indexierung (früher auch mit einer „Ampel“ versehen) werden Handlungsnotwendigkeiten, Handlungsmöglichkeiten und Optimierungspotenziale auf einer Skala von 1 (hoher Handlungsbedarf) bis 5 („best practice“) bewertend zusammengefasst. Die Tendenzpfeile zeigen über das KIWI-Vergleichsjahr hinausgehende erkennbare Entwicklungen auf.

Kennzahlenwerte sind nur der Ausgangspunkt von Analysen. Ziel der Analyse und der darauf basierenden Handlungsempfehlungen ist es, konkrete Handlungsdefizite aufzuzeigen, aber auch gute praktische Beispiele kommunalen Handelns zu identifizieren und den Kommunen bekannt zu machen. Um dieses Ziel zu erreichen, haben wir uns erstmals im Rahmen der Prüfung der kreisfreien Städte entschlossen, monetär bezifferte Potenziale an Benchmarks zu orientieren.

Benchmarking ist ein in der Privatwirtschaft entwickelter Komplex von Verfahrensweisen zur Systematisierung von Kosten- und Leistungsvergleichen in Wettbewerbsmärkten sowie zur Ausrichtung der eigenen Or-

ganisation an der Branchenbestleistung. Es geht also darum, die „Praktiken des Klassenbesten zu übernehmen oder nachzuahmen“.

Benchmarks sind demnach das Ergebnis gezielter und nachahmenswerter Leistungssteuerung (Prozesse, Strukturen, Methoden). Sie müssen für die Kommunen im Kontext ökonomischer und sozialer Rahmenbedingungen erreichbar sein.

Benchmarks sind im System der GPA NRW die im Rahmen der Prüfung identifizierten niedrigsten Kennzahlenwerte, die

- gültig (valide),
- rechtskonform zustande gekommen und
- nicht zufällig erreicht, sondern Ergebnis eines bewusst gesteuerten Prozesses sind

Der Benchmark sollte im Regelfall ein realer, in einer Kommune vorhandener Wert sein.

Der Benchmark ist Zielwert, unabhängig davon, ob er kurz-, mittel- oder eher langfristig erreicht werden kann oder von der Veränderung politischer Beschlüsse abhängig ist.

Das **Potenzial** errechnet sich aufgrund eines Soll-/Ist-Vergleichs zwischen dem Benchmark und dem Wert der Kommune. Potenziale sollen möglichst auf der Leistungsebene (Leistungskennzahl) bestimmt werden. Mangels Alternative werden sie aber teilweise auf der Zuschussbedarfsebene (Finanzkennzahl) ermittelt. Die Potenziale werden in €/EW bei den einzelnen Kennzahlen und bei der Kennzahl „strukturelles Defizit/freie Spitze“ aufaddiert dargestellt.

Ein Beispiel aus den Prüfungen der kreisfreien Städte soll die Berechnung und die Darstellung des Potenzials in den Prüfberichten illustrieren. Aus dem Teilprüfbericht Jugend einer kreisfreien Stadt ergibt sich beispielhaft folgende Potenzialberechnung:

Potenziale im Finanzplanungszeitraum			
Bereich	Maßnahme	Potenzial in Euro = Differenz zum Benchmark	
Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung der Hilfe zur Erziehung	Leistungsdichte durch Prävention und zielgerichtete Steuerung der Hilfeplanverfahren reduzieren; Personalisierung der Aufgaben nach § 8a SGB VIII; Qualitätssicherung als Aufgabe von Leitung ausprägen, Steigerung des Anteils ambulanter Hilfen	ca. 12.000.000	
	Wirtschaftliche Jugendhilfe		Steigerung der Einnahmerealisierung
	Reintegration		Gezielte Rückführung von 25 Kindern und Jugendlichen mit Reintegrationsaussichten
Vollzeitpflege	Pädagogisch qualifizierte Angebote für die Zielgruppe vier- bis zwölfjähriger Kinder (50 Plätze in 20 bis 25 Familien)	ca. 1.000.000	
Tagespflege	Weiterer Ausbau der Plätze in Tagespflege zur Erfüllung des Rechtsanspruches U3 (alternativ zur Institutionalisierung)	ca. - 50.000 (=Finanzbedarf)	
Kindergartenentwicklungsplanung	Nachfrageentwicklung, Fach- und Finanzcontrolling	ca. - 50.000 (=Finanzbedarf)	

Aus der Aufstellung wird deutlich, dass die Erreichbarkeit des Potenzials von einem Finanzbedarf von rd. 100.000 €, d.h. von zusätzlichem Personal in einzelnen Aufgabenbereichen, abhängig gemacht wird (in der obigen Tabelle grau unterlegt).

Das ermittelte Potenzial wird im Finanzbericht mit den anderen, in den übrigen Prüfgebieten gefundenen Potenzialen addiert und könnte – wenn die Kommune unseren Empfehlungen folgt - dazu beitragen, das strukturelle Defizit zum Beispiel dieser Kommune beträchtlich zu senken (siehe Kapitel 10.2 „Zahlen, Daten, Fakten“ – ermittelte Potenziale im Verhältnis zu den geleisteten Tagewerken).

Was liegt hinter uns? Entwicklung des Kennzahlensystems der GPA NRW

Die Kennzahlensystematik der GPA NRW hat von 2003 bis heute eine deutliche Entwicklung durchlaufen (vgl. auch die KIWI-Tableaus aus verschiedenen „Epochen“ im Anhang). Anfangs standen in fast allen Prüfgebieten Finanzkennzahlen im Vordergrund. Damit wurde zwar der Mitteleinsatz in einigen Segmenten des kommunalen Haushalts gemessen, nicht hingegen die eigentliche Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung. Eine Verschiebung trat bei den Prüfungen der Kreise in NRW ein: in den Bereichen Jugend/Soziales, Bauleistungen und Gebäudewirtschaft traten neben Finanz- auch Wirtschaftlichkeitskennzahlen, indem Ausgaben und Zuschussbedarfe verstärkt auf einzelne Verwaltungsleistungen (z.B. Hilfefall, Kilometer Kreisstraße oder Quadratmeter Bruttogrundfläche) bezogen wurden. Leistungskennzahlen im eigentlichen Sinne fanden sich hier allerdings auch noch nicht. Dieser Schritt wird nun zunehmend vollzogen mit den Prüfungen in den kreisfreien Städten bzw. mittleren kreisangehörigen Kommunen (detaillierte Untersuchung der Personalausgaben in verschiedenen Verwaltungsbereichen).

Das Instrument des **Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)** wird **seit 2004** eingesetzt. Mischten sich – wie dargestellt – anfangs Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen mit nichtmonetären Größen (Prozent, Personalquote), so erfolgte sukzessive eine Ausrichtung auf wenige, steuerungsrelevante Kennzahlen. Einzelne Bereiche (Beteiligungen, Bildung/Kulturpflege) gingen in anderen Prüfungsbereichen auf. Mit dem bis 2008 verwendeten Ampelsymbol sollte den Handlungsträgern in Rat und Verwaltung auf plakative Weise die Handlungsnotwendigkeit in einzelnen Bereichen aufgezeigt werden. Diese Signalwirkung soll zukünftig allein durch die Indexierung erreicht werden.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass eine statistische Darstellung von Vergleichswerten dazu „verführt“, sich an Mittelwerten zu orientieren. Damit wird unser zentrales Anliegen, zukünftige Handlungspotenziale aufzuzeigen, die sich an „besten Werten“ orientieren, „verwässert“. Mit der Abkehr von Durchschnittswerten kamen wir auch dem Wunsch unseres Verwaltungsrates nach, die „Besten“ zu identifizieren und damit auch kontaktieren zu können. Wir haben uns daher entschieden, die Angaben im KIWI-Tableau auf die geprüfte Kommune zu fokussieren und schwerpunktmäßig auf das Potenzial abzustellen. Die im Anhang beispielhaft dargestellten KIWI-Tableaus aus verschiedenen „Epochen“ und für verschiedene kommunale Ebenen bzw. Größenklassen verdeutlichen die Entwicklung.

Was liegt vor uns? Ausblick auf methodische Weiterentwicklungen

Ziel der Prüfung ist es, die Kommunen durch gezielte Empfehlungen darin zu unterstützen, ihre Aufgaben kompetent und wirtschaftlich erfüllen zu können.

In Zukunft wird es darum gehen, bei Kennzahlenvergleichen noch mehr als bisher Leistungsmengen und -qualitäten in den Blick zu nehmen. Die Bereitstellung eines Gutes, einer Dienstleistung oder auch die Erfüllung einer komplexen öffentlichen Aufgabe durchlaufen verschiedene Stufen, die mit den Begriffen Input (für den Ressourcen- oder Mitteleinsatz), Output (für den Ertrag oder die erbrachte Leistung) und Outcome (für die mit der Leistung erzielten Wirkungen) zu bezeichnen sind.

Eine Effektivitätsdebatte muss sich künftig stärker an Outcome-Größen ausrichten. Im Kern geht es um die Frage, ob eine Vermehrung der Dienstleistungen für die Verbesserung der Lebenslage von Menschen steht oder eher für deren Verschlechterung. Das NKF verpflichtet die Kommunen, Ziele für ihre Produktbereiche anzugeben. Die Ziele sollen vom Rat vorgegeben werden. Um ihre Einhaltung überprüfbar zu machen, sind quantitative (Anzahl der Heimunterbringungen im Rahmen der Hilfe zur Erziehung, Anzahl ambulanter Hilfefälle etc.) und qualitative Leistungskennzahlen zu vereinbaren und festzulegen, die zielbezogen und steuerungsrelevant sind. Die qualitative Seite stellt hier erfahrungsgemäß eine nicht unerhebliche Schwierigkeit dar. Wendet man sich der Wirkung kommunalen Handelns zu, besteht die „Kunst“ darin, Verwaltungsziele so zu operationalisieren, dass ihre gesellschaftliche Wirkung gemessen werden kann, m. a. W.: erreicht die Kommune mit ihrem Mitteleinsatz bei der Jugendhilfe, dass sich die Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen in der Kommune tatsächlich verbessern?

Auf diese Herausforderungen müssen wir uns einstellen und unser Kennzahlenset entsprechend anpassen.

Dies wird auch Auswirkungen auf die Darstellung im KIWI haben: bisher wird dort nur teilweise auf die Leistungs- und Produktebene abgestellt. Künftig wird neben den Einwohnerbezug die produktbezogene Sicht deutlich stärker in den Vordergrund rücken. Dadurch erhoffen wir uns eine stärkere Akzeptanz und Relevanz dieses Instrumentes, als sie uns bisher über die Feedbacks zurückgemeldet wurde (siehe Kapitel 4.1.7).

Die methodische Weiterentwicklung wird dabei aber nicht Halt machen. Detaillierte Analysen und konkrete Empfehlungen erfordern entsprechende zeitliche Ressourcen. Um zusätzliche finanzielle Belastungen für die Kommunen zu vermeiden, werden die Prüfungen künftig gesplittet: Im Rahmen einer Querschnittsprüfung wird die Kommune in ihrer Gesamtheit in den Blick genommen. Von der Querschnittsprüfung zeitlich unabhängige Fachprüfungen, z.B. zu Stellenbewertungen, Eingruppierung, leistungsorientierter Bezahlung, Wirtschaftlichkeit IT-Einsatz, Organisationsformen etc. ergänzen diese Betrachtung und schaffen Raum zur Beantwortung einzelner detaillierter Fragen.

Rechtmäßigkeitsprüfungen

Abgesehen davon, dass eine einheitliche Rechtsanwendung grundlegende Voraussetzung für Vergleichsmöglichkeiten ist, konzentrieren wir uns bei Rechtmäßigkeitsprüfungen auf die Gebiete, die von erheblicher Bedeutung sind, z.B.:

- Bauleistungen, mit dem Ziel, Aussagen zur Einhaltung der Vergabevorschriften und des Korruptionsbekämpfungsgesetzes zu treffen (siehe entsprechender Berichtsteil)
- Jugendhilfe, mit dem Ziel, die Aufgabe des Kinderschutzes gemäß § 8 a SGB VIII auch in rechtlicher Hinsicht in den Blick zu nehmen (siehe entsprechender Berichtsteil)
- Eröffnungsbilanzen, um ein landesweit einheitliches Vorgehen sicherzustellen (siehe entsprechender Berichtsteil)
- Staatszuweisungen - unter einem stark modifizierten Blickwinkel (siehe entsprechender Berichtsteil)
- Kassenprüfungen (siehe entsprechender Berichtsteil)

Gerade Kommunen ohne eigenes Rechnungsprüfungsamt haben in ihren Feedbacks ein starkes Interesse an Rechtmäßigkeitsprüfungen bekundet. Diesem Wunsch werden wir in dem Konzept für die zweite Prüfrunde in kleinen kreisangehörigen Kommunen entsprechen.

4.1.2. Prüfung als kommunikativer Prozess

Wo stehen wir heute?

Wir haben die Einstiegsprobleme überwunden und blicken auf eine kommunale Landschaft, die uns überwiegend positiv gegenüber steht und unsere Methoden, Inhalte und Ergebnisse weitgehend schätzen gelernt hat. Wir haben dies auch durch die **kontinuierliche Kommunikation** in allen Stadien des Prüfungsablaufes erreicht, die die Beteiligten nicht nur informiert, sondern – soweit möglich – aktiv einbindet. Schon im Stadium der Entwicklung von Prüfungskonzeptionen wurden **kommunale Experten** eingeladen, um Anregungen, Kritik und Sichtweisen zur Erarbeitung praxistauglicher Prüfungsansätze einzubringen. Erleichtert wird die Kommunikation auch dadurch, dass es uns nicht um Kritik, sondern um die Weitergabe guter Beispiele geht.

Vor, während und nach einer Prüfung setzt sich das zur GPA-Philosophie gewordene Prinzip zur Kommunikation bis heute fort. **Bereits im Vorfeld der Prüfung** führt die Prüfteamleitung ein Gespräch mit der Verwaltungsspitze einer Kommune, in dem die Grundlagen für eine praxisorientierte Prüfung geschaffen werden. Wir erläutern vorab Prüfungsverfahren, -ziele und -methodik persönlich. Regelmäßig gelingt es schon in diesen Gesprächen, davon zu überzeugen, dass die umfangreiche Datenerhebung nicht nur der Prüfung dient, sondern vielmehr der Kommune selbst für die zukünftige Steuerung von großem Nutzen sein wird. Gleichmaßen entscheidend für die Akzeptanz ist ein **freundliches und gelöstes Gesprächsklima**. Hierzu trägt bei, dass wir besondere **Kundenwünsche** im Rahmen der Prüfung soweit wie möglich berücksichtigen. Durch die frühzeitige Kommunikation vor dem eigentlichen operativen Prüfungsbeginn können Vorbehalte und Unsicherheiten im Regelfall abgebaut oder zumindest erheblich minimiert werden. Dies bestätigen die Feedbacks mit einer guten Bewertung.

Die offene und vorbehaltlose Kommunikation pflegen wir auch während der Prüfung auf allen Ebenen einer Verwaltung. Wichtige **Zwischenergebnisse werden** zwischen den Prüfern und ihren Ansprechpartnern vor Ort laufend in persönlichen Gesprächen **ausgetauscht**. Differenzen zur Interpretation von Kennzahlen oder festgestellten Sachverhalten können so jederzeit aufgenommen und zwischen den Beteiligten diskutiert werden. Nicht immer können wir ein Einvernehmen erzielen, aber zumindest Transparenz über den Vorgang der Bewertung herstellen. Im Gegensatz zur früheren überörtlichen Prüfung führen unsere Ergebnisse

deshalb nicht mehr zu Beanstandungen, sondern zu **sachlichen Feststellungen** von vorgefundenen Fakten sowie zu lösungs- und zukunftsorientierten **Empfehlungen**. Auf Wunsch werden die wesentlichen Erkenntnisse auch schon während der laufenden Prüfung mit der Verwaltungsführung kommuniziert.

Zum Ende der Prüfung, noch vor der Erstellung des Berichtsentwurfs werden die Prüfungsergebnisse jedes Fachbereichs von den Prüfern mit den Verantwortlichen auf Seiten der Verwaltung (z. B. Amts – oder Fachbereichsleiter) detailliert besprochen. So wird sichergestellt, dass es auf Seiten der Verwaltung bei der Übersendung des Berichtsentwurfs keine „Überraschungen“ gibt. Beschränkt auf die wichtigsten Ergebnisse der Prüfung findet ein **Gespräch mit der Verwaltungsspitze** statt, so dass alle Ebenen der Verwaltung verantwortungsgerecht informiert sind. Bei allen diesen Gesprächen wird von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der GPA NRW der Grundsatz des partnerschaftlichen und freundlichen, in der Sache aber klaren Umgangs gepflegt. Wir erfahren in diesem Zusammenhang außerordentlichen Zuspruch in der Regel schon während der Prüfungen. Auch im Rahmen von Schlussbesprechungen und Bewertungen in Feedbackbögen wird durch die Kunden der GPA NRW der partnerschaftliche Umgang ganz überwiegend positiv anerkannt. So tragen die Prüferinnen und Prüfer wesentlich auch zur Bereitschaft der Verantwortlichen und der Mitarbeiter auf operativer Ebene in den Kommunen bei, sich den oft nicht vertrauten Ansätzen und Inhalten der GPA NRW zu nähern und in Anbetracht der erkannten Notwendigkeit kennzahlengestützter Steuerung für ihren jeweils eigenen Bereich umzudenken.

Der den Kommunen nach Abschluss der Prüfung kurzfristig zugeleitete **Berichtsentwurf** stellt letztlich die Dokumentation des Prüfungsvorganges mit den bereits detailliert kommunizierten Feststellungen und Empfehlungen dar. Mit der Übersendung des Entwurfs wird den Kommunen die Möglichkeit eröffnet, Fehler bei den Ausgangsdaten und darauf basierende Änderungswünsche im Text des Berichts vorzutragen. Dort, wo es bei unterschiedlichen Bewertungen bleiben muss, ist jedenfalls eine korrekte Beurteilungsbasis hergestellt. Der formale Abschluss des Prüfungsverfahrens ist so zeitnah mit der Übersendung des Prüfberichts an die Kommune bzw. mit der Durchführung der Abschlusspräsentation möglich.

Ein wichtiger, weiterer Baustein der praktizierten partnerschaftlichen Kommunikation sind die schon erwähnten **Feedbackbögen**, die den geprüften Kommunen die Möglichkeit eröffnen, unsere Arbeit und unser

Auftreten umfassend zu evaluieren und Wünsche für die Zukunft zu äußern. Die Ergebnisse der Feedbackbögen sind innerhalb der GPA NRW Basis für eine kritische Auseinandersetzung mit der von uns geleisteten Arbeit. Wir verstehen uns als lernende Einrichtung, die Kritik und Anregungen der Kommunen gerne aufnimmt und diese - soweit machbar - in die weitere Arbeit einbezieht.

Was liegt hinter uns?

Bei der Gründung der GPA NRW waren sich alle am Prozess des Aufbaus der Einrichtung Beteiligten darüber einig, dass es für die Akzeptanz unserer Einrichtung neben einem Höchstmaß an Fachlichkeit und einem partnerschaftlichen Ansatz auf allen Ebenen auch größtmöglicher **Transparenz** bedarf. Es galt Überzeugungsarbeit zu leisten!

Die von den Kommunen zu recht kritisch gesehene Prüfung der hergebrachten Art, rückwärtsgewandt, auf Rechtmäßigkeitsaspekte beschränkt und im Nachgang mit viel Aufwand verbunden, sollte nunmehr abgelöst werden durch eine zukunftsgerichtete, schwerpunktmäßig wirtschaftlich orientierte, zügig abzuwickelnde Prüfung mit beratendem Charakter. Damals wusste niemand so genau, was sich dahinter verbarg. Die Skepsis war deshalb groß, gerade vor dem Hintergrund, dass die Prüfung für die Kommunen nunmehr mit nicht unerheblichen Kosten verbunden sein würde. Zu sehr war man daran gewöhnt, dass sich Prüfung hinter verschlossenen Türen abspielte und ein Prüfungsbericht sich als ein Paket i. d. R. unangenehmer Überraschungen darstellte, über dessen Inhalt erstmals nach Erhalt schriftlich, nicht selten über Jahre hinweg, gestritten wurde. Und nun sollten die „Erbsenzähler“ von einst zu kompetenten Partnern geworden sein? Zudem war zu erwarten, dass unser Bedarf an Zahlen, Fakten und Daten, der für die Kommunen einen gegenüber früheren Prüfungen erheblichen Mehraufwand zur Ermittlung und Bereitstellung des gewünschten Materials verursachen würde, nicht gerade auf Begeisterung stößt.

Zusammenfassend lässt sich heute feststellen, dass die zunächst bestehenden Vorbehalte der Kommunen nach Gründung der GPA NRW im Jahr 2003 Dank des partnerschaftlichen und kommunikativen Ansatzes heute weitgehend abgebaut sind. Die ab dem Jahr 2004 angewandte und bis heute praktizierte „**Einwandvorwegbehandlung**“, d.h. die umfassende Würdigung der vorgefundenen Sachverhalte bereits im Verlauf der Prüfung, hat sich bewährt. Wir haben im Laufe der Zeit dazugelernt

und aus Fehlern weitestgehend die richtigen Schlüsse gezogen. Dies jedenfalls zeigen uns die ermutigenden Äußerungen unserer Partner in den Kommunen.

Was liegt vor uns?

Die positive Resonanz aus der kommunalen Familie ist uns Verpflichtung und Ansporn zugleich, den Prozess der Prüfung auch zukünftig offen und transparent unter **Einbeziehung der Anregungen aus den geprüften Einrichtungen** zu gestalten. Für neue prüfungsrelevante Themen werden wir weiterhin in offenen Gesprächen auf allen Ebenen unserer Kundensegmente für Verständnis und Akzeptanz werben. Als Informationsmedium dient auch das Internetportal der GPA, das Informationen zur Einrichtung und zu Fachthemen anbietet.

Mit dem Ziel „One face to the customer“, d.h. der Prüfteamleiter ist zentraler Ansprechpartner für die Kommunen auch außerhalb laufender Prüfungen, leisten wir einen weiteren Beitrag zur Vereinfachung der Kommunikation. Unabhängig davon, welche Leistung die Stadtspitze in Anspruch nehmen möchte, soll sie sich künftig immer an einen bestimmten Ansprechpartner wenden können.

Nicht zuletzt entwickeln wir den Prozess der inneren Kommunikation weiter. Die Sicherstellung des jederzeitigen Austauschs fachlicher Themen zwischen den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der GPA NRW an allen Orten in NRW und der Ausbau unserer zentralen Informationsplattform (FIS) werden die Aktualität, den Umfang und das schnelle Auffinden der benötigten Informationen weiter verbessern.

Kommunikation am praktischen Beispiel - vom ersten Gespräch bis zur Schlusspräsentation

Entsprechend der Größenklasse werden die erforderlichen Tagewerke für die Prüfung festgelegt (siehe Übersicht im Anhang). Es werden nur jeweils Kommunen aus einem Segment gleichzeitig geprüft, so dass eine gute Basis für die durch die GPA NRW anzustellenden Vergleiche geschaffen wird. Stehen die Kommunen für eine „Prüfrunde“ fest, werden der Prüfzeitraum benannt und die entsprechenden Teams zugeordnet. Die Kommunen erhalten so rechtzeitig einen Hinweis auf die anstehende

Prüfung, dass sie die Prüfungsgebühren in ihren Haushalt einstellen können. Sechs bis acht Wochen vor Prüfungsbeginn erhält die Kommune eine Mitteilung darüber, wann die Prüfung stattfindet und wer die Prüfung leitet.

Der Prüfteamleiter (PTL) nimmt Kontakt zu „seiner“ Kommune auf, um das Prüfprogramm und den Ablauf der Prüfung vorzustellen. Wir konnten feststellen, dass an diesem Erstgespräch überwiegend die Bürgermeister und der gesamte Verwaltungsvorstand teilgenommen haben. Bei dieser ersten Kontaktaufnahme geht der PTL ausführlich auf die geänderte Form der Prüfung ein. Er schildert konkret den Prüfungsablauf, die Inhalte der Prüfung und stellt die Kennzahlen – insbesondere den Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI) – dar.

Außerdem kümmert sich der PTL z. B. noch um die räumliche Unterbringung seines Teams mit entsprechender technischer Ausstattung (Telefon) und die Parkmöglichkeiten.

Zu Beginn der Prüfung findet ein **Auftaktgespräch** statt. An diesem Gespräch nehmen seitens der Kommune der Bürgermeister, der Verwaltungsvorstand und die Leiter der jeweils zu prüfenden Fachbereiche teil. Von der GPA NRW haben in den ersten Jahren eine Führungskraft und das Prüfteam teilgenommen. Später wurde die Leitung des Gespräches in den kleinen kreisangehörigen Kommunen auf den PTL übertragen. In diesem Gespräch werden die Ziele und Aufgaben der GPA NRW dargelegt. Außerdem stellt jeder Prüfer sein Prüfgebiet vor.

Während der Prüfung finden in den Fachbereichen weitere Gespräche zwischen Prüfern und Mitarbeitern der Verwaltung statt. Dadurch sind unsere Ansprechpartner immer auf dem neuesten Stand der Prüfung. Der Prüfteamleiter unterrichtet den Bürgermeister über den Fortgang der Prüfung. Gegen Ende der Prüfung findet **mit jedem Fachbereich ein Abschlussgespräch** statt. Dieses Gespräch dient einmal dazu, den Fachbereich mit dem von uns ermittelten Zahlenwerk, den entsprechenden Hinweisen, Empfehlungen und Feststellungen vertraut zu machen. Zum anderen ist hier Gelegenheit gegeben festzustellen, ob beide Seiten alle wesentlichen Dinge, die die Prüfung und damit die zu gebenden Handlungsempfehlungen betreffen, ausgetauscht und berücksichtigt haben.

Zum Ende der Prüfung werden der Bürgermeister und der Verwaltungsvorstand vom PTL über die Prüfungsergebnisse infor-

miert. Auch hier ist noch einmal Gelegenheit gegeben, etwaige Ungeheimtheiten zu besprechen.

Vor den genannten Abschlussgesprächen werden Handouts an die Teilnehmer ausgehändigt, die alle wesentlichen Sachverhalte und Bewertungen in Form von Tabellen, Grafiken, und kurzen Textpassagen enthalten.

Den **Entwurf des Prüfberichtes** senden wir innerhalb von zwei Wochen nach Abschluss der Prüfung vor Ort der Kommune zu, um ihr Gelegenheit zu geben, sich innerhalb von vier Wochen auch zum Text des Berichts zu äußern und ggf. noch Anpassungsbedarf vorzutragen. Ziel ist es, einen insoweit abgestimmten Endbericht zu verfassen, der inhaltliche Erörterungen im Nachgang nicht mehr erwarten lässt.

Anschließend präsentieren wir die wichtigsten Ergebnisse des Prüfberichts in der **Schlussbesprechung**. Hierzu lädt die GPA NRW neben dem Bürgermeister auch die zuständige Kommunalaufsicht in das Rathaus der jeweiligen Kommune ein. Gastgeber ist in diesem Fall die GPA NRW. Dem Bürgermeister ist freigestellt, wen er zu der Präsentation einlädt. Überwiegend sind dies die Fraktionsvorsitzenden und die Mitglieder des Rechnungsprüfungsausschusses. Aber es wird auch vor dem Haushaltsausschuss, dem Haupt- und Finanzausschuss oder dem Rat vorgetragen.

Drei Wochen nach der Präsentation erhält die Kommune den unterzeichneten **endgültigen Prüfbericht**. Er wird als CD-Rom – auf der sich auch die Präsentation befindet – sowie in Papierform zugestellt.

4.1.3. Prüfungsbericht

Ein Bericht, der einen Umfang von 200 bis 300 Seiten (Kreise und kreisfreie Städte noch umfangreicher) hat, muss gut lesbar sein. Dies fängt bei der Schriftart an und hört mit der Gliederung auf. Aus diesem Grunde haben wir im Laufe der Jahre aus einem Bericht mit sehr bunten Grafiken und einem Anlagenband, der nichts anderes enthielt als die Berechnung der einzelnen Kennzahlen, einen gut les- und überschaubaren Bericht mit aussagekräftigen Inhalten entwickelt.

Nach dem obligatorischen **Inhaltsverzeichnis** geben wir unter der Überschrift „Zur GPA NRW und zur Prüfung“ Hinweise zu den Zielen und Chancen der Prüfung sowie zum Aufbau des Prüfungsberichtes.

Es schließen sich die „**Ergebnisse im Überblick**“ an. Dieser Teil ermöglicht einen schnellen Gesamtüberblick über die Prüfungsergebnisse. Hier sind die in den einzelnen Teilberichten enthaltenen Fazits zusammengeführt.

Danach kommen die „**Ergebnisse im Einzelnen**“. Dieses sind die einzelnen Teilberichte. Begonnen wird mit dem Bereich Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit – KIWI –.

Entgegen der althergebrachten Darstellung in den Prüfberichten mit Hinweisen, Beanstandungen mit und ohne Ziffer, Wiederholungen etc. haben wir eine andere Form gefunden.

Ergebnisse unserer Analyse bezeichnen wir im Bericht als **Feststellung**. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Zu einer Feststellung muss nicht unbedingt eine Stellungnahme der Kommune erfolgen. Dies ist jedoch notwendig, wenn es sich um eine „qualifizierte Feststellung“ handelt. Dabei haben wir die Feststellung mit dem Hinweis „Hierzu bitten wir um Stellungnahme“ versehen.

Aus den Untersuchungen anerkannte Verbesserungspotenziale weisen wir im Bericht als **Empfehlung** aus.

Die Berichte enthalten zum Ende der ersten Prüfrunde wesentlich weniger Text als zu Beginn. Es war ein Lernprozess von der beschreibenden Darstellung der Prüfungsergebnisse zu einer kurzen und prägnanten Aussageform zu kommen. Dies ist uns zwar gelungen, es wird in der zweiten Runde jedoch noch verbessert. Klare Darstellungen und Fakten sind für den Adressaten wichtig.

Zum Schluss jedes einzelnen Prüfungsgebietes haben wir das Ergebnis unserer Prüfung in einem **Fazit** zusammengefasst. Je nach Bedarf werden auch Ergebnisse innerhalb eines Prüfungsgebietes zu einem (Teil-)Fazit komprimiert. Diese Fazits erscheinen für den schnellen Überblick im Gesamtbericht unter „Ergebnisse im Überblick“.

Die verwendeten **Tabellen** zeigen nur noch die für den Bericht notwendigen Jahre und Zahlen des Prüfungszeitraumes. Die **Grafiken** enthalten

einmal den intrakommunalen Zeitreihenverlauf und zum anderen den interkommunalen Vergleich.

Dieser interkommunale Vergleich wird dargestellt als Säulendiagramm mit den Werten: Minimum, Maximum, Mittelwert und dem Wert der jeweiligen Kommune. Hieraus ist ablesbar, wo sich die Kommune im interkommunalen Vergleich positioniert.

Der Prüfungsbericht endet mit einem **Nachsatz**, der einen Hinweis zum weiteren Ausräumungsverfahren enthält. Beigefügt wird dem Bericht ebenfalls ein Ergebnisprotokoll zur Präsentation und zur Stellungnahme.

Im Zeitalter der neuen elektronischen Medien wird der Bericht nicht mehr in mehrfacher Ausfertigung gedruckt und der Kommune zugestellt, sondern auf CD-Rom gebrannt. Die CD enthält auch die Präsentationsunterlagen.

Ausblick

In der zweiten Prüfrunde sehen die Berichte etwas anders aus. Der Text der Teilberichte wird sich auf das Wesentliche beschränken. Die Grafiken werden den **Benchmark** darstellen. Zur Verdeutlichung der Positionierung der Kommune wird ein **Streubreitendiagramm** beitragen. Auf die Erstellung eines Ergebnisprotokolls wird verzichtet.

Der Vorbericht geht ausführlich auf die Strukturdatenanalyse ein und weist das Potenzial der Teilberichte aus.

4.1.4. Qualitätssicherung und -entwicklung

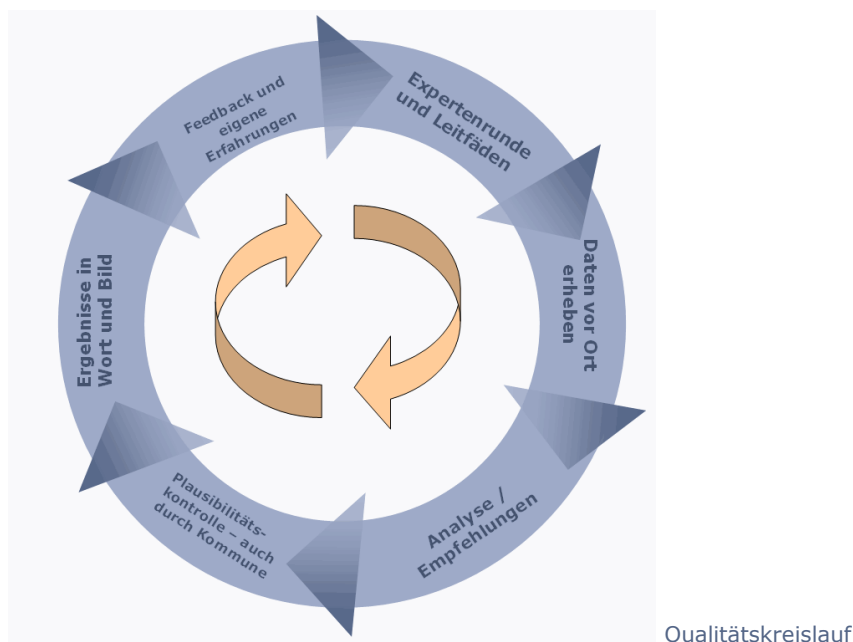
Wo stehen wir heute?

Die Qualität unserer Arbeit zeigt sich in unseren Produkten - unseren Berichten und der partnerschaftlichen Beratung vor Ort. Sie wird von unseren Kunden daran gemessen, ob sie für das Handeln vor Ort einen Mehrwert bringt, Nutzen für die tägliche Arbeit erzeugt.

Geht es bei der Qualitätssicherung darum, die erreichte Qualität zu erhalten, so steht die Qualitätsentwicklung dafür, auf geänderte Anforde-

rungen einzugehen und aus Erfahrungen und Feedback zu lernen. Wir haben uns dabei von Anfang an als lernende Institution verstanden.

Der in der folgenden Grafik gezeigte Kreislauf stellt bildlich dar, wie wir diese Sicherungs- und Entwicklungsschritte wahrnehmen.



Einzelne Schritte des Qualitätskreislaufes

Zur konzeptionellen Vorbereitung nutzen wir die Erfahrung kommunaler Experten, mit denen wir unsere Kennzahlen und Inhalte abstimmen.

Bei der Prüfung vor Ort erheben wir Daten und analysieren diese in engem Kontakt mit den Kommunen. So erhalten wir Rückmeldung, die wir in unseren internen Erfahrungsaustausch mit einbeziehen.

Die Belastbarkeit von Daten und Vergleichen ist für unsere Arbeit von besonderer Bedeutung. Nur dann können interkommunale Vergleiche Aussagekraft erzeugen.

Die Ergebnisse unserer Prüfung verfassen wir in Wort und Bild, das heißt, wir dokumentieren die wesentlichen Prüfungsinhalte, stellen grafisch den Verlauf von Kennzahlen intra- wie interkommunal dar, analysieren und bewerten auf der Grundlage von landesweit einheitlichen Maßstäben.

Aufgrund der von uns gewählten Methodik der vergleichenden Prüfung ist es von besonderer Bedeutung, landeseinheitlich gleich vorzugehen;

von der Datenerhebung bis zur Berichtserstellung. Dabei sind möglichst identische Erhebungs- und Bewertungsmaßstäbe anzulegen.

Für den interkommunalen Kennzahlenvergleich haben wir deshalb Rahmenregelungen für die Methodik der Kennzahlenbildung, der Kennzahlenvergleiche und des Benchmarking in den unterschiedlichen Prüfgebieten geschaffen. Prozessorientiert ist es aktuell und auch in der Zukunft unsere Aufgabe, die Erfahrungen in den einzelnen Prüfgebieten auszuwerten und Lernprozesse zur gezielten qualitativen Weiterentwicklung der Arbeit anzuregen.

Ausgerichtet an den Bedürfnissen und Nachfragen der Kommunen - vor Ort sowie auf der Grundlage der Feedback-Bögen -, entwickeln wir uns in unserer Methodik und dem Inhalt unserer Prüfung weiter.

Das Ziel: „Fachlichkeit ist unsere Stärke“ führt auch organisatorisch zu Veränderungen:

Die Fachverantwortung für die Prüfgebiete NKF und Beteiligungen sowie die Produktverantwortung für diesbezügliche Fachprüfungen und Beratungen haben wir dort gebündelt, wo bereits das fachliche Know-how für die Jahresabschlussprüfung der Eigenbetriebe liegt: in der Abteilung 2.

Die Fachverantwortung für die Prüfgebiete Personal / Organisation und Informationstechnik sowie die Produktverantwortung für diesbezügliche Fachprüfungen und Beratungen haben wir der Abteilung 3 zugeordnet, die zusammen mit der Verwaltung der GPA NRW selbst geführt wird. Damit haben wir dort vorhandenes, eigenes fachliches Know-how mit Wissen der überörtlichen Prüfung verknüpft.

Beim Präsidenten ist die Koordination der Qualitätssicherung angesiedelt. Er wird dabei im rollierenden System jeweils für einen bestimmten Zeitabschnitt durch eine Prüfteamleiterin / einen Prüfteamleiter unterstützt.

Instrumente der Qualitätssicherung und -entwicklung

In jedem Prüfgebiet haben wir für alle kommunalen Ebenen **Leitfäden** entwickelt. Die Leitfäden beinhalten die fachlich inhaltlichen Schwerpunkte, die Definitionen der Kennzahlen sowie von der GPA NRW entwickelte Analyse- und Bewertungshilfen. Sie schaffen die Voraussetzung

für ein einheitliches Vorgehen bei der Datenerhebung, der Analyse bis hin zur abschließenden Berichtserstellung.

Die Inhalte der Leitfäden wurden vor Anwendung in der ersten Prüfrunde in allen Segmenten mit kommunalen Experten besprochen.

Aktuell haben wir für die zweite Prüfrunde im kreisangehörigen Raum Leitfäden neu erstellt oder auf der Grundlage bestehender Leitfäden modular weiter entwickelt. Die Leitfäden spiegeln die Inhalte wieder, die wir aktuell prüfen (siehe Ausführungen zu den Prüfgebieten).

Für jedes Prüfgebiet sind bei der GPA NRW **Mentoren** eingesetzt. Die Mentoren haben unter anderem die Aufgabe, Prüferinnen und Prüfer während der Prüfung bei Fragen zu unterstützen. Qualitätsdefizite sollen von ihnen erkannt und im Rahmen der konzeptionellen Arbeit sowie durch Qualifizierung ausgeräumt werden.

Fachartikel sowie weiterführende Literatur werden von den Mentoren gesammelt, vermittelt und als Arbeitsgrundlage im internen Fachinformationssystem (FIS) zur Verfügung gestellt.

Ziel der Prüfung in einer Kommune ist es, ein Gesamtprodukt „Überörtliche Prüfung“ zu erstellen. Die Kommune wird in ihrer Gesamtheit in den Blick genommen. Jedes Prüfgebiet wird im Kontext der Gesamtsituation und in der Verzahnung mit anderen Prüfgebieten betrachtet. Für die Indexierung im Rahmen des KIWI (siehe Kapitel Methodik) werden deshalb in jeder Kommune mit dem Prüfteam **„KIWI-Konferenzen“** durchgeführt. In dieser werden die Bewertungen jeder KIWI-Kennzahl in den einzelnen Prüfgebieten dargestellt und auf der Grundlage der Bewertungskriterien besprochen und abgestimmt.

Die Prüfteamleiter/-innen gewährleisten mit ihren Teams zum einen die individuelle Beurteilung der jeweiligen Kommune genauso wie das einheitliche Vorgehen bei der Indexierung landesweit.

Hierzu sind die Prüfteamleiter mit der Leiterin der Abteilung 1 in regelmäßigem Austausch. In der zweiten Prüfrunde fanden für alle Projekte, die bis Ende Juli abgeschlossen waren, gemeinsame Termine der Prüfteamleiter, teilweise mit den Prüfteams statt, in denen die KIWI-Bewertungen abgestimmt wurden.

In den einzelnen Prüfgebieten findet die fachliche Abstimmung im Rahmen von **Facharbeitskreisen** statt. Am Beispiel des Fachbereichs Bauen soll dies hier ausgeführt werden.

Der Fachbereich Bauen beinhaltet die Prüfgebiete: Bauleistungen, Infrastruktur und Gebäudewirtschaft. Die für diese Prüfgebiete eingesetzten Mentoren bilden gemeinsam mit dem für den Fachbereich verantwortlichen Prüfteamleiter den Facharbeitskreis Bauen. In diesem Kreis werden generelle Fragen besprochen, welche die übergreifende Fachlichkeit, Qualifikation und Konzeption betrifft.

Die Mentoren in den einzelnen Prüfgebieten sind auch zuständig für die fachliche **Berichtsdurchsicht**. Die Prüfteamleiter müssen das Gesamtprodukt verantworten und haben deshalb die Zuständigkeit für die Durchsicht des Gesamtberichtes.

Die Berichte orientieren sich inhaltlich an den Vorgaben der Leitfäden und am aktuellen Stand der fachlichen Diskussion. Von der GPA NRW entwickelte Positionen müssen landesweit gleich vermittelt werden. Vorab festgelegte Berichtstrukturen, Vorgaben hinsichtlich der Darstellung von Grafiken und weitere Formatvorgaben erleichtern diese Aufgabe.

Mittels einer **Datenbank** können in allen Prüfgebieten flexibel Grunddaten eingegeben und ausgewertet werden. So ist es möglich, für die unterschiedlichen Segmente in den verschiedenen Prüfgebieten Daten zu archivieren und flexibel und aktuell auszuwerten. Korrelationen können berechnet und individuelle Auswertungen initiiert werden.

Jede Mitarbeiterin und jeder Mitarbeiter der GPA NRW ist aufgefordert, sich regelmäßig fachlich und persönlich fortzubilden. Orientiert an den Kriterien der Fortbildungsvorgaben für Wirtschaftsprüfer hat die GPA NRW zum 01.01.2008 ein **Qualifizierungskonzept** entwickelt, welches einen Fortbildungsbedarf je Beschäftigtem von 15 Tagen in drei Jahren einplant.

Intern bieten wir regelmäßig Fachschulungen für Teilgebiete unserer Prüfungsinhalte an, damit alle auf dem aktuellen Stand bleiben. Herausforderung für die Gegenwart ist insbesondere detailliertes Know-how zum NKF. Prüferinnen und Prüfer der überörtlichen Prüfung werden vom NKF-Team theoretisch und praktisch vor Ort geschult.

Zur Einarbeitung von Prüferinnen und Prüfer in ein für sie neues Prüfgebiet werden Hospitationen vor Ort durchgeführt. So kann in der praktischen Arbeit gezielt geschult werden.

Aktuell wird die Hospitation von Finanzprüfern sowie Prüferinnen und Prüfern aus den Bereichen Infrastruktur und Gebäudewirtschaft bei der Prüfung der Eröffnungsbilanzen organisiert. Gerade Bewertungsfragen

beim Straßen- und Gebäudevermögen sind wesentliche Verknüpfungspunkte dieser Prüfgebiete.

Was liegt hinter uns?

Die Rahmenbedingungen für die Qualitätssicherung und die Qualitätsentwicklung haben sich im Laufe des Bestehens der GPA NRW immer wieder verändert.

In der Aufbauphase wurde eine zentrale Stelle für die Qualitätssicherung eingerichtet. Hierfür wurden Innendienststellen eingerichtet und die Arbeit durch befristeten Einsatz von Außendienstmitarbeitern unterstützt.

Da die Aufgabenvielfalt ständig zugenommen hatte, konnten die Aufgaben nicht mehr allein zentral im Innendienst bewältigt werden. Wir haben deshalb ab 2005 Stellen für Mentoren eingerichtet, welche die Qualitätssicherung - neben ihrer Prüftätigkeit vor Ort - unterstützen sollten.

Darüber hinaus haben wir vier Fachbereiche benannt, denen einzelne Prüfgebiete zugeordnet sind. Für diese Fachgebiete war jeweils ein Prüfteamleiter verantwortlich.

Fachbereich	Finanzen	Personal/ Organisation	Bauen	Jugend/ Soziales
Prüfgebiete	Finanzen Beteiligungen Kassenprüfungen Freiwillige Leistungen	Personal/ Organisation, IT, Vermessungs- und Katasterwesen	Bauleistungen Infrastruktur Gebäudemanagement	Jugend Soziales Öffentlicher Gesundheitsdienst

Die Aufgabenverteilung wurde konkret in den einzelnen Fachbereichen festgelegt. In jedem Fachbereich wurden Mentoren mit der Aufgabe der fachbereichsinternen und fachübergreifenden Koordination betraut.

Bei der Einrichtung des Modells ist die Leitung der GPA NRW davon ausgegangen, dass die neue Herangehensweise der Qualitätssicherung einen positiven Schub verleihen wird. Dies insbesondere dadurch, dass die

Möglichkeit besteht, Zeitanteile für notwendige Arbeiten rechtzeitig im Rahmen der Personaleinsatzplanung zu berücksichtigen und mit den zuständigen Prüfteamleitern abzustimmen. Durch die zentrale Koordination pro Fachbereich sollten außerdem die Abläufe verbessert und Doppelarbeiten vermieden werden. Die Prüfteamleiter konnten unmittelbar ihre Erfahrungen aus den Kommunen mit in die konzeptionelle Arbeit einbringen und die Verzahnung der Prüfgebiete weiter begleiten.

Als strategisches Ziel hat die Leitung der GPA NRW für die zweite Prüfrunde im Dezember 2006 die Konsolidierung der Arbeit vorgegeben. Es sollten für die zweite Prüfrunde die gleichen Prüfungsschwerpunkte wie in der ersten Prüfrunde gesetzt werden – angepasst auf der Grundlage der gemachten Erfahrungen, Anregungen und Diskussionen der Expertenrunden sowie der Feedback-Bögen. Die konzeptionelle Arbeit für den kreisangehörigen Raum hat sich deshalb im Wesentlichen auf die methodischen Anpassungen konzentriert und in der Aufbereitung einzelner Module.

Was liegt vor uns?

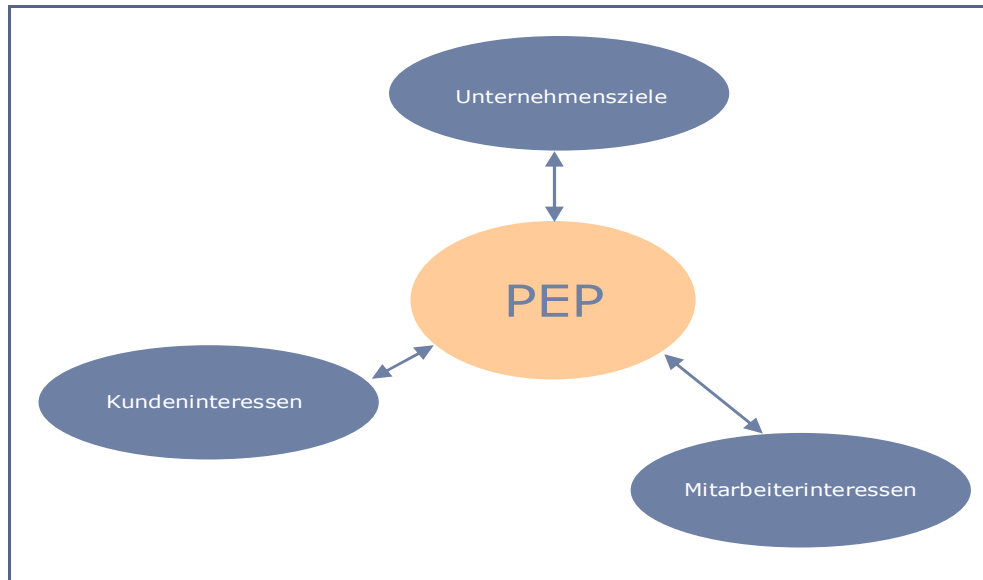
„Fachlichkeit ist unsere Stärke“ hat die Leitung der GPA NRW 2007 als strategisches Ziel definiert. Das muss mit klaren organisatorischen Strukturen hinterlegt werden. Die fachliche Klammer für alle Bereiche bildet künftig eine – beim Präsidenten angesiedelte - zentrale Stelle, die ein einheitliches methodisches Vorgehen nach gleichen Grundsätzen und einheitliche Qualitätsstandards sichert.

Als weiterer Schritt werden mit einer klaren Aufgabenverteilung und Kompetenzabgrenzung Fachreferenten in den Abteilungen die Fachlichkeit sicherstellen und weiter entwickeln. Dabei geht es insbesondere darum, die Fachgebiete zu entwickeln, in denen Beratungen nachgefragt werden. Die konkrete Aufgabengestaltung wird, ausgerichtet an den strategischen Vorgaben der GPA NRW, in den kommenden Monaten festgelegt. Die Organisation der Facharbeitskreise und der Einsatz der Mentoren stehen damit im engen Zusammenhang.

Wir werden die Auswertungen der Feedback-Bögen weiter nutzen, um unsere Arbeit in den verschiedenen Segmenten den Bedürfnissen unserer Kunden anzupassen. Noch konkreter sollen unsere Empfehlungen werden, und dort, wo sich eine Fachprüfung anbietet, werden wir tiefer in die Analyse einsteigen.

4.1.5. Personaleinsatzplanung

Die Personaleinsatzplanung (PEP) ist ein wesentliches Organisationsinstrument der GPA NRW. Sie beeinflusst den Grad der Erfüllung von Unternehmenszielen, der Kundeninteressen und auch die fachlichen und persönlichen Mitarbeiterinteressen.



Wo stehen wir heute? Projektorientierte PEP

Ausgangspunkt der Personaleinsatzplanung ist zunächst die Planung der Prüfprojekte, im Fall der überörtlichen Prüfung liegt der ganz überwiegende Schwerpunkt bei den Städten und Gemeinden, den Kreisen und den Landschaftsverbänden. Aus dieser Projektplanung ergibt sich, welche Städte und Gemeinden in dem kommenden Zeitraum geprüft werden sollen. Diese mit einem zeitlichen Vorlauf versehene Projektplanung dient nicht nur der Festlegung eines mittelfristigen Aufgabenprogramms innerhalb der GPA, sondern auch der Vorbereitung der Kommunen auf die überörtliche Prüfung. Die Absicht der GPA, die überörtliche Prüfung durchzuführen, wird bereits frühzeitig angekündigt, um den Kommunen die Gelegenheit zu geben, rechtzeitig entsprechende Haushaltsmittel in ihrer Haushaltsplanung zu berücksichtigen.

Die Projektplanung richtet sich nach der Anzahl der Tagewerke, die durch die Außendienstmitarbeiterinnen und -mitarbeiter insgesamt in einem festgelegten Zeitraum erbracht werden sollen, sowie der Anzahl

der Tagewerke, die für die jeweiligen Projekte gemäß der Gebührenordnung der GPA NRW fakturiert werden können. Aus diesen beiden Größen ergibt sich die Anzahl der im Planungszeitraum durchführbaren Projekte.

Im zweiten Schritt sind die Projekte auszuwählen, die innerhalb des Planungszeitraums geprüft werden sollen. Die Auswahl der Projekte richtet sich insbesondere nach der Größenklasse der Kommunen, um innerhalb der vergleichenden Prüfung Kommunen mit dem gleichen kommunalrechtlichen Pflichtenheft zu messen. Darüber hinaus sind weitere Kriterien zu berücksichtigen. Zum einen sollen die Projekte regional verteilt sein, um einem wohnortnahen Einsatz der Prüferinnen und Prüfer gerecht zu werden, zum anderen muss die Projektplanung bereits berücksichtigen, dass die Vergleichskreise aus den kommunalen Daten geeignet sind, die Vergleichbarkeit der ausgewählten Kommunen untereinander sicher zu stellen.

Die Auswahlkriterien führen zu einer Konkretisierung der Projektplanung, aus der sich nun die Kommunen ergeben, die innerhalb des Planungszeitraums geprüft werden. Diese erhalten eine vorläufige Prüfungsankündigung für die Haushaltsplanung, sowie den Hinweis, dass zu gegebener Zeit eine konkrete Prüfungsankündigung den genauen Prüfungszeitraum festlegen wird.

Dies vorangestellt beschreibt den grundsätzlichen Rahmen, in dem sich die Personaleinsatzplanung bewegt. Seit der Prüfung der Kreise im Sommer 2005 erfolgt die **Personaleinsatzplanung mehr und mehr dezentral und projektorientiert**. Ziel der Prüfung war es, alle 31 Kreise zeitgleich zu prüfen und die Kennzahlen für den kreisweiten Vergleich auf dieselbe zeitliche Bezugsgröße auszurichten. Diese Zielsetzung bewirkte eine Veränderung der Projektplanung. Die Kreise wurden nicht, wie bislang die Städte und Gemeinden, nacheinander geprüft und abgeschlossen - mit dieser Methodik wäre ein zeitgleicher Vergleich des ersten geprüften Kreises mit dem zuletzt geprüften Kreis nicht mehr möglich gewesen - sondern gemeinsam in einer langfristig ausgelegten Projektphase. Insgesamt wurden fünf Prüfteams gebildet, jedem Prüfteam wurden sechs bis sieben Kreise zugeordnet, so dass am Ende der Projektphase alle Kreisprüfungen zeitgleich abgeschlossen werden konnten. Die Prüfteams hatten grundsätzlich für die Projektphase Bestand, die zeitliche Planung der einzelnen Projektphasen vor Ort oblag dem Prüfteamleiter.

Die Personaleinsatzplanung der Prüfung der Kreise wurde somit nicht mehr im Detail an zentraler Stelle des Hauses vorgegeben, sondern

nach Zuordnung eines festen Prüfteams auf den Prüfteamleiter übertragen.

Die ersten Erfahrungen mit dieser dezentralen Personaleinsatzplanung waren positiv, insbesondere konnte die Projektverantwortung des Prüfteamleiters durch die Übertragung der Ressourcenverantwortung ganz erheblich unterstützt werden. Urlaubszeiten konnten entsprechend des Projektfortschritts geplant und der Projektplanung dargestellt werden, die Präsenzphasen vor Ort konnten gezielt nach den Möglichkeiten vor Ort (Anwesenheit der Ansprechpartner, räumliche Möglichkeiten etc.) geplant und ausgerichtet werden, individuelle fachliche Optionen innerhalb des Teams konnten ebenfalls gezielt eingesetzt werden, um Fahrbelastungen zu minimieren.

Zum heutigen Zeitpunkt sind die Elemente der dezentralen Personaleinsatzplanung aus der Erfahrung der Kreisprüfungen im Wesentlichen übernommen. Für die zeitgleiche Prüfung der 23 kreisfreien Städte erfolgte eine an der Prüfung der Kreise ausgerichtete Projektstruktur bestehend aus 4 festen Prüfteams mit 4-5 Projekten, die innerhalb der Projektphase bis September 2008 abgeschlossen ist.

Die übrigen Projekte der überörtlichen Prüfung im Außendienst (Prüfung der mittleren kreisangehörigen Städte in der 2. Prüfrunde, Prüfung der Eröffnungsbilanzen, Kassenprüfungen, Prüfung der Staatszuweisungen) werden ebenfalls dezentral geplant und in längere Projektzeiträume gefasst, um auf Störungen in der Projektphase flexibler reagieren zu können. Die einzelnen Prüfteams sind vom Grundsatz her fest zugeordnet, jedoch lässt sich zurzeit noch nicht von einer langfristig gesicherten Teamzuordnung sprechen.

Der Bereich der mittleren kreisangehörigen Kommunen wird durch die in diesen Projekten eingesetzten Prüfteamleiterinnen und Prüfteamleiter in enger Abstimmung mit der Abteilungsleitung geplant. Durch eine gemeinsame Vorbereitung der Projektphasen, die die zeitgleiche Prüfung von 2 bis 5 Städten je Team beinhaltet, können innerhalb dieses Segments personelle Wechsel zur Unterstützung oder Entlastung einzelner Teams organisiert werden.

Die Kassenprüfungen stellen einen Projektpool dar, diese Projekte werden dann eingeplant, wenn Prüferinnen / Prüfer z.B. urlaubsbedingt nur für kurze Zeiträume eingesetzt werden können.

Die Prüfung der Eröffnungsbilanzen wird ebenfalls dezentral organisiert, hier bestimmen Zeitpunkt des Testats sowie der Zeitpunkt der Feststel-

lung der Eröffnungsbilanz durch den Rat den Zeitraum, in dem die Eröffnungsbilanz geprüft wird. Die Prüfung der Staatszuweisungen wird durch die verantwortliche Prüfteamleiterin mit ihrem fest zugewiesenen Team organisiert.

Was liegt hinter uns? Prüferorientierte PEP

Die zunächst zentrale PEP koordinierte Ende 2004 bereits 10-12 Projekte mit 50-60 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Außendienst, jeweils für ein Projekt von etwa vier Wochen. Diese Koordination bedeutete, für jedes Projekt für den vorgesehenen Projektzeitraum ein Prüfteam aus 5-6 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zusammen zu stellen, die sowohl fachlich, räumlich sowie persönlich das Projekt durchführen konnten.

Der Projektzeitraum wurde zu diesem Zeitpunkt noch taggenau festgelegt, mit Benennung des ersten und letzten Prüftages. Der Zeitraum ergab sich rechnerisch aus der Anzahl der Tagewerke, die jeder Prüfer innerhalb des Projektes abbildete. Diese Tagewerke waren für jede Person gleich hoch, die Personaleinsatzplanung ging somit davon aus, dass alle Mitglieder des Prüfteams zeitgleich vor Ort waren. Mit dieser Vorgehensweise war es möglich, den Kunden bereits bei der Ankündigung verbindliche Meilensteine (vom Auftaktgespräch bis zur Schlussbesprechung) mitzuteilen. Andererseits erzeugte diese Praxis einen erheblichen Druck auf die im Außendienst Beschäftigten, da die angekündigten Fristen – bei Krankheitsausfällen, kurzfristigen Beratungsaufträgen etc. - häufig nur über Mehrarbeit einzuhalten waren.

Ausgehend von einem konkreten Projekt und einem festgelegten Zeitraum für die Prüfung vor Ort, erfolgte die personelle Zuordnung zu dem Prüfteam nach der Auswahl der räumlich zur Verfügung stehenden Prüferinnen und Prüfer. Räumliche Verfügbarkeit bedeutete, dass die Prüferinnen und Prüfer nicht mehr als 100 km Entfernung zwischen Wohnort und Prüfort zurücklegen sollten. Der Personenkreis, der sich nach diesem Kriterium ergab, wurde nach der persönlichen Verfügbarkeit gefiltert, es konnten nur Prüferinnen und Prüfer berücksichtigt werden, die nicht aufgrund von Urlaub, Krankheit oder durch Einsatz in Innendienstprojekten innerhalb des festgelegten Prüfzeitraums an der Prüfung vor Ort gehindert waren. Die verbliebene Auswahl wurde dann anhand der fachlichen Kriterien ausgewertet, d.h. welcher Prüfer kann welchen fachlichen Prüfungsschwerpunkt vor Ort abdecken. Zuletzt wurde das Prüf-

projekt mit dem sich ergebenden Prüfteam einem Prüfteamleiter zugewiesen, der die Projektplanung übernahm.

Mit dem immer weiter zunehmenden Bestand an Personal ergab sich zum einen das Erfordernis, zunehmend mehr Projekte innerhalb eines Zeitraumes zu planen um sämtliche Kapazitäten auszulasten, gleichzeitig jedoch nahmen auch die individuell zu berücksichtigenden Einschränkungen der Verfügbarkeit zu. Mit fortschreitender Konkretisierung der PEP sanken letztlich die Möglichkeiten, die verbliebenen Projekte mit den noch nicht eingeplanten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern darzustellen. Hinzu kamen weitere Schwierigkeiten, wenn Mitarbeiter krankheitsbedingt ausfielen, wenn Beratungsaufträge oder konzeptionelle Entwicklung Tagewerke banden, die nicht in der überörtlichen Prüfung zur Verfügung standen, wenn Kommunen zu dem eingeplanten Zeitpunkt nicht in der Lage waren, die Prüfung vor Ort zu gewährleisten z.B. durch Rathausumbau, Raumsanierung nach Asbestgefahr bis hin zu Naturkatastrophen (totaler Stromausfall im Münsterland nach extremen Wintereinbruch). Diese Umstände führten immer wieder zu Verschiebung einzelner Projekte und kurzfristiger Umplanung durch Ersatzprojekte, die wiederum auch räumlich andere Voraussetzungen an die Prüfplanung stellten.

Weiterhin zeigte sich, dass nicht jede Kommune für ein gesamtes Prüfteam innerhalb der 100 km Entfernungsgrenze erreichbar war, die räumliche Verteilung der fachlichen Kompetenzen ebenfalls sehr unterschiedlich im Lande gestreut war, so dass zwar ein räumlich geeignetes Prüfteam für eine an der Landesgrenze gelegene Kommune zusammen gestellt werden konnte, dieses Team jedoch nicht alle Prüfungsschwerpunkte abdeckte. Eine fachliche „Lücke“ im Team musste somit regional aus weiterer Entfernung abgedeckt werden, mit der Konsequenz, dass ein Teammitglied des ursprünglichen Teams im Tausch nur noch in einer anderen Region, und nicht quasi „vor der Haustür“ eingesetzt werden konnte.

Insbesondere fiel ins Gewicht, dass ein Prüfteam selten über eine Prüfung hinaus in seiner Zusammensetzung Bestand hatte, bereits in der nächsten, sich direkt anschließenden Projektphase ergaben sich aufgrund der immer komplexeren Rahmenbedingungen der Personaleinsatzplanung regelmäßig neue Zusammenstellungen der einzelnen Teams. Aus Sicht des Prüfteamleiters bestanden daher große Unsicherheiten hinsichtlich der Verlässlichkeit einer Projektphase aufgrund der ständig wechselnden Teambesetzung. Eine kontinuierliche Projektplanung unter Berücksichtigung der individuellen Belastung der einzelnen

Teammitglieder konnte so nicht stattfinden. In der zentralen PEP war jedes Projekt in der Regel bis zur Grenze der möglichen Tagewerkskontingente beplant, auch sah die fachliche Prüfung vor Ort die Behandlung sämtlicher Prüfungsschwerpunkte vor, so dass innerhalb eines Prüfungszeitraums die vollständige Erbringung der geplanten Tagewerksleistung vorausgesetzt wurde. Durch die taggenaue Terminierung der Prüfungsphase ergaben sich für das Prüfteam insgesamt keine Möglichkeiten der zeitlichen Entlastung durch Überstundenreduzierung, weiterhin standen die verplanten Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in diesem Zeitraum auch für konzeptionelle Projekte oder Beratungsanfragen prinzipiell nicht zur Verfügung.

Eine weitere Schwierigkeit entstand auch dadurch, dass die zentrale PEP den Prüfungsnachlauf nicht berücksichtigen konnte. Während einer Projektphase vor Ort waren die einzelnen Teammitglieder individuell unterschiedlich belastet durch die Nacharbeitung bereits durchgeführter Projekte sowie durch Termine für Schlusspräsentationen und deren Vorbereitung. Mit Beginn der ersten Großprojekte (zeitgleiche Prüfung der Landschaftsverbände, insbesondere aber zeitgleiche Prüfung der 31 Kreise) ergaben sich weitere Schwierigkeiten, da personeller Ausfall oder Fluktuation in diesen Großprojekten erhebliche Auswirkungen auf den Fortgang dieser Projekte hatte und personell durch die in anderen Projekten eingesetzten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern kompensiert werden mussten. Dies wiederum führte zu weiteren Unabwägbarkeiten bei der Planung der hierdurch betroffenen Projekte.

Mit der Zeit wuchsen diese individuellen Einschränkungen von Projektphase zu Projektphase an, mit der Konsequenz, dass eine verlässliche Personaleinsatzplanung nicht mehr möglich war. Insbesondere Aspekte der gezielten Personalentwicklung ließen sich unter den ständig wechselnden Bedingungen nicht umsetzen. Ab Mitte 2007 wurde die PEP deshalb vollständig dezentralisiert.

Was liegt vor uns?

Aufgrund der innerhalb der GPA noch aktiven Veränderungsprozesse ist auch die Entwicklung der Personaleinsatzplanung noch nicht zum Stillstand gekommen. Jedoch verfestigen sich die Teamstrukturen weiterhin, so dass spätestens ab dem 01.01.2009 eine dauerhafte Projekt- und Personaleinsatzplanung für die Projektverantwortlichen möglich ist. Dies beinhaltet auch die deutlich verbesserten Möglichkeiten der Personal-

entwicklung sowie die gezielte Förderung mit Hilfe von Zielvereinbarungen durch die Führungskräfte, um letztlich hierdurch das Fundament eines leistungsorientierten und transparenten Beurteilungssystems zu schaffen.

Die GPA NRW wird ab Januar 2009 ein zeitgemäßes Zeitinformationssystem einsetzen, zu der jeder Mitarbeiter zu jeder Zeit Zugriff hat, um dort seine persönlichen Daten zu hinterlegen. Aus dieser zentralen Datenbank ist für jeden Mitarbeiter sofort ersichtlich, für welche Projekte er mit welchen Einsatzzeiten verplant ist. Für die Personaleinsatzplanung können entsprechende Prognosen über die zeitliche Verfügbarkeit anhand der bereits erstellten Projekt- Urlaubs- und Überstundenplanungen erstellt werden. Der Projektverantwortliche kann ebenfalls jederzeit einen aktuellen Stand des Projektfortschritts abfragen sowie Plan-Ist Vergleiche hinsichtlich der voraussichtlichen Tagewerksfaktorierung ziehen.

Gleichzeitig werden sich neue Herausforderungen an die Personaleinsatzplanung sowie an die Projektplanung insgesamt ergeben, da die GPA ab dem Anfang 2009 die überörtliche Prüfung differenzierter darstellt. In der klassischen Prüfung, die zunächst durch ein Team vor Ort durchgeführt wird, sind noch nicht die gesamten fakturierbaren Tagewerke enthalten, die entsprechend der Größenklasse des Prüfprojektes anfallen werden. Zukünftig erhält jede Kommune ein zeitlich zu disponierendes Kontingent von bis zu 25 Tagewerken für eine vertiefende Fachprüfung. Diese ergänzt die turnusmäßig durchgeführten Prüfungsschwerpunkte der überörtlichen Prüfung und richtet sich an den individuellen Bedürfnissen der Kommune aus.

Diese ergänzenden Fachprüfungen erfordern eine vernetzte Abstimmung der beteiligten Abteilungen der GPA NRW. Auch hier wird das künftige Zeiterfassungssystem wertvolle Hilfe leisten.

4.1.6. 15 Prüfgebiete, warum diese ?

Aktuell umfasst die Palette der Prüfgebiete die Bereiche Finanzen, Beteiligungen (in eingeschränktem Umfang), Personal – Organisation - Informationstechnik, Jugend, Soziales, Bauleistungen, Gebäudewirtschaft, Kultur- und Erwachsenenbildung, Vermessung und Kataster sowie Öffentlicher Gesundheitsdienst. Über alle Themenbereiche hinweg betrachten wir zudem Aspekte des demografischen Wandels und unterstützen die Kommunen beim Wechsel vom kameralen zum NKF-basierten Rech-

nungswesen, z.B. durch frühzeitige Empfehlungen zu den Eröffnungsbilanzen. Spezielles Vorgehen erfordern Kassenprüfungen, die Prüfung von Zweckverbänden und die Prüfung der Staatszuweisungen.

Warum haben wir gerade diese Prüfgebiete ausgewählt? Über unsere Empfehlungen sollen die Kommunen einen Mehrwert erhalten. Deshalb greifen wir Themen auf, die für die Kommunen von strategischer Bedeutung sind, aufgrund ihres Finanzbedarfs die größten Potenziale erwarten lassen oder – da sie freiwillig sind – von beachtlichen Spielräumen auszugehen ist. Nicht vergessen werden sollte, dass das Thema „Rechtssicherheit“ für viele Kommunen ebenfalls einen Mehrwert darstellt.

Mit den Themen „Finanzen“, „Personal und Organisation“, „Jugend“, „Gebäudewirtschaft“ und „Infrastruktur“ sind wir Ende 2007 bei den mittleren kreisangehörigen Kommunen in die zweite Prüfrunde gestartet. Noch dominieren kamerale Haushalte diese Prüfrunde. Spätestens 2009 haben die Kommunen auf NKF umgestellt – wir bereiten uns derzeit mit entsprechend angepassten Leitfäden auf diesen Wechsel vor.

Einige Prüfungen laufen außerhalb des üblichen Turnus. Seit 2007 prüfen wir Eröffnungsbilanzen, möglichst vor der Feststellung durch den Rat, um den Aufwand bei Änderungsbedarf gering zu halten. Unsere Kassenprüfungen setzen sich mit modernem Finanzmanagement auseinander, IT-Prüfungen nehmen die Wirtschaftlichkeit der Datenverarbeitungszweckverbände in den Blick. Mit der Prüfung der Staatszuweisungen entsprechen wir zum einen dem uns zugewiesenen Aufgabenkatalog, zum anderen nutzen wir die Chance, uns kritisch mit dieser Aufgabe auseinanderzusetzen.

Ein Blick zurück – wie haben wir angefangen?

Mit Gründung der GPA NRW Anfang 2003 sind wir in die Prüfung der mittleren kreisangehörigen Kommunen eingestiegen und konnten uns zu diesem Zeitpunkt überwiegend bestehender Leitfäden der Bezirksregierung Arnsberg in den Gebieten Finanzen, Personal, Beteiligungen, Jugend/Soziales und Bauwesen bedienen.

Diese Prüfgebiete sind nach wie vor Bestandteil unseres aktuellen – über alle Prüfsegmente (kreisangehörige Kommunen, Kreise, kreisfreien Städte, Landschaftsverbände und Zweckverbände) hinweg – bestehenden Prüfprogramms. Anfang des Jahres 2004 sind in diesem Segment

und nachfolgend auch für die großen kreisangehörigen Kommunen die Prüfbereiche Bildung, Kultur und für die mittleren Kommunen auch öffentliche Infrastruktur hinzugekommen. Insbesondere der Bereich der Bildung und Kultur sollte exemplarisch das sehr differenzierte Ausgabeverhalten und die unterschiedliche Prioritätensetzung der Kommunen im freiwilligen Bereich beleuchten. Darüber hinaus wurde – als Übersicht auf einen Blick und zur Standortbestimmung - der KIWI Bestandteil der Prüfung.

Die Prüfung der Landschaftsverbände von Herbst 2004 bis Januar 2005 wurde im Prüfgebiet „Beteiligungen“ um das Thema „Stiftungen“ wegen deren finanzwirtschaftlicher Bedeutung bei diesen Verbänden angereichert. Darüber hinaus wurde das erste Mal die Frage des Umgangs und der Vorbereitung auf das NKF geprüft. Die vergleichende Betrachtung der Landschaftsverbände warf natürlich einen besonderen Focus auf das Prüfgebiet „Soziales“. Beispielhaft seien hier die Themen „Eingliederungshilfe“, „Ambulantes Betreutes Wohnen“, „Werkstätten für Behinderte“ genannt. Aber auch die Zusammenarbeit der Landschaftsverbände wurde neben der Effizienz der Organisation und Steuerung im Rahmen der Prüfung aufgegriffen.

In die Prüfung der Kreise in den Jahren 2005 und 2006 haben wir die Prüfung der Gebäudewirtschaft erstmalig in unser Standardprogramm aufgenommen und darüber hinaus typische Kreisaufgaben wie „Gesundheitswesen“ und „Vermessung, Kataster“. Vor allem das Gebiet der „Gebäudewirtschaft/Facilitymanagement“ zeigt sich nach wie vor von einer hohen finanzwirtschaftlichen und strategischen Bedeutung für alle Kommunen und größeren Verbände. Hier lassen sich aufgrund der vergleichenden Betrachtung und nicht zuletzt wegen des demografischen Wandels erhebliche Potentiale ableiten.

Parallel zur Prüfung der Kreise fand die Prüfung der kleinen kreisangehörigen Kommunen statt. Da die zur Verfügung stehenden Zeitressourcen deutlich geringer waren, haben wir lediglich die bewährten Prüfgebiete „Finanzen“, „Personal und Organisation“, „Bauleistungen“ und „Bildung und Kultur“ geprüft. Die fachlichen Grundlagen, die Form der Datenerhebung und Bereinigung von Daten, spezielle Schwerpunktsetzungen (z.B. Korruptionsprävention im Bereich „Bauleistungen“) entsprachen zwischenzeitlich einem guten Standard. Teils musste das Programm aufgrund fehlender Daten in den Kommunen flexibel angepasst werden, z.B. musste als Ausgangsbasis für die Analyse der Unterhaltung des Infrastrukturvermögens auf die laufenden Straßenkilometer statt des aussagekräftigeren Quadratmeters Straßenfläche ausgewichen werden.

Künftige Herausforderungen

Exemplarisch nennen wir drei große Herausforderungen:

- Noch in diesem Jahr steht die Anpassung aller Prüfungsgebiete an das neue Rechnungswesen an. Nicht alle Prüfgebiete werden davon gleichmäßig belastet sein – dort, wo Leistungskennzahlen bereits zum Tagesgeschäft gehören, wie beispielsweise bei der Gebäudewirtschaft, besteht wenig Änderungsbedarf. Vollständig überarbeitet werden muss aber der Leitfaden „Finanzen“.
- Ein strategisches Ziel der GPA NRW lautet: „Fachlichkeit ist unsere Stärke“. Diesem Gedanken Rechnung tragend, werden die turnusmäßigen Querschnittsprüfungen künftig durch zeitlich unabhängige Fachprüfungen ergänzt. Diese Prüfungen sollen sich durch eine besonders tiefgehende Fachlichkeit auszeichnen und auf den Bedarf der jeweiligen Kommune abstellen. Da bieten sich an:
 - im Prüfgebiet „Personal“ - Stellenbewertung / Eingruppierung, Arbeitsvertragsrecht, z.B. zeitliche Befristungen, Beurteilungsverfahren, LOB – Anwendung des Tarifvertrages,
 - im Prüfgebiet „Informationstechnik“ - Wirtschaftlichkeit IT-Einsatz, Organisationsform - Synergieeffekte durch Zusammenarbeit, Produktprüfungen,
 - im Prüfgebiet Finanzen unter NKF – neben den Eröffnungsbilanzen die Themen Jahresabschluss, Gesamtabchluss, Finanzsteuerung.

Kinderschutz ist ein Thema, das immer wieder in den Fokus des öffentlichen Interesses gelangt. Standardmäßig wird bereits die Rechtmäßigkeit der Aufgabenwahrnehmung des Jugendamtes nach § 8a SGB VIII geprüft. Die GPA NRW hat auf aktuelle Nachfragen reagiert und beabsichtigt, den Kinderschutz als einen Schwerpunkt in die Prüfung der Jugendämter zu integrieren.

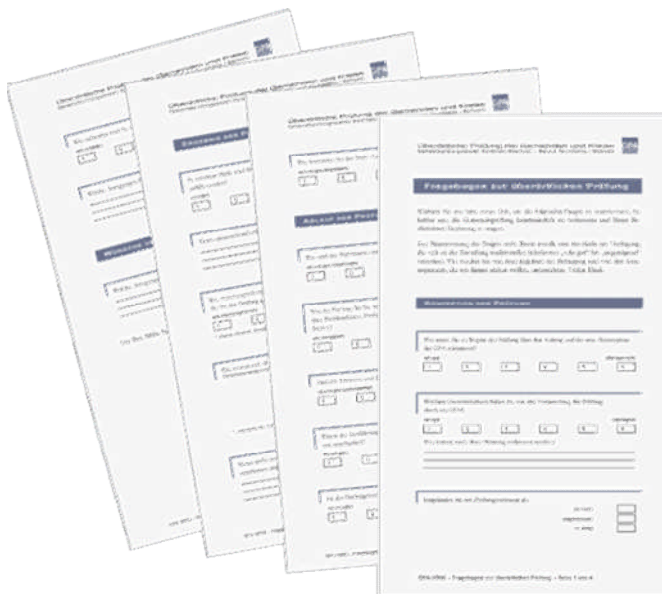
Im Rahmen der Schwerpunktsetzung zum effektiven Kinderschutz wird es nicht darum gehen, einzelfallbezogenes Gefährdungspotenzial und fachliche Interventionsentscheidungen zu

analysieren. Vielmehr sind verfahrensbezogenen Festlegungen in Form von Dienstanweisungen und auch die systemische Umsetzung der fachlichen Anforderungen in die Praxis durch repräsentative Einsichtnahme in Akten Gegenstand der überörtlichen Prüfung.

Die aktuellen Entwicklungen verdeutlichen, dass steigende Fallzahlen und Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung in unmittelbarem Zusammenhang mit der Steuerung der Leistungen des Kinderschutzes stehen. Hintergrund ist unter anderem, dass Verfahrensstandards und deren Umsetzung in der Praxis nicht ausreichend ausgeprägt sind. So haben wir in unseren bisherigen Personal- und Organisationsuntersuchungen in Jugendämtern unter anderem eine unzureichende Personalausstattung festgestellt und eine Verbesserung der vorgenannten Standards empfohlen.

4.1.7. Feedbacks

Als Impuls für künftige Weiterentwicklungen war es uns von Anfang an wichtig, zu erfahren, wie zufrieden die Kommunen mit unseren Leistungen sind. Hierzu haben wir „Feedback-Bögen“ entwickelt, anhand derer wir unsere Kunden um eine Rückmeldung bitten. Nach Schulnoten gestaffelt, erfahren wir so nach Abschluss unserer Prüfungen bzw. Beratungen, wie unsere Empfehlungen gesehen werden und ob wir mit unserer Konzeption und dem Ablauf auf dem richtigen Weg sind. Gerne nutzen die Kommunen auch die Möglichkeit, uns weitere Wünsche und Anregungen zu benennen.



Die Feedbacks werten wir regelmäßig aus, sie fließen in unsere konzeptionellen Weiterentwicklungen ein. Am Ende des Erfahrungsberichtes haben wir **im Anhang die Feedbacks zur überörtlichen Prüfung und weitere Auswertungen grafisch aufbereitet** zusammengestellt.

Wo stehen wir heute?

Für 2008 liegen uns erst von drei Kommunen Feedbacks zu überörtlichen Prüfungen vor. Ursache hierfür ist, dass die Prüfung der kreisfreien Städte und die ersten Prüfungen der zweiten Prüfrunde noch nicht abgeschlossen sind. Eine aussagekräftige Auswertung für 2008 können wir voraussichtlich erst Ende des Jahres vornehmen.

Erste Tendenzen zeigen, dass Vieles weiterhin „im grünen Bereich“ liegt – andererseits aber deutlich höhere Erwartungen auf uns zukommen.

Häufige Kritik an unsere Prüfung besteht darin, dass diese nicht auf die **Qualität der Aufgabenerfüllung** eingeht. Vor dem Hintergrund der angespannten Finanzlage in den Kommunen legen wir den Fokus primär auf die Anstrengungen der Kommunen zur Haushaltskonsolidierung. Es geht uns darum, den monetären Einsatz für die Aufgabenerfüllung darzustellen. Qualitäten zu definieren und zu bewerten ist nur in Einzelfällen möglich. Wir haben uns deshalb bewusst entschieden, die Qualität der Aufgabenerfüllung aufgrund unseres Prüfansatzes derzeit nicht zu bewerten. Um gleichwohl einen Schritt in diese Richtung zu tun, achten

wir darauf, dass den identifizierten Benchmarks eine kommunale Leistung mittlerer Art und Güte zugrunde liegt. Das heißt, nicht der Billigste ist automatisch der Beste, sondern jene Kommune, die ein rechtmäßiges und anerkanntes Leistungsspektrum bei durchschnittlichem Standard aufweist.

Bestandteil kritischer Rückmeldungen ist immer wieder der **Einwohnerbezug**. Gewünscht wird, mehr auf Leistungsmengen abzustellen bzw. produktorientierte Kennzahlen zu erheben. Kritisch gesehen wird, dass wir nur auf Ausgaben abstellen, so dass die Wirtschaftlichkeit als Relation von Ertrag und Aufwand oder Nutzen und Kosten nicht vollständig abgebildet wird. Wir sind nicht der Meinung, den Einwohnerbezug durch eine Produktbetrachtung ersetzen zu können. Wir entnehmen der Kritik aber den Hinweis, Produktbetrachtungen zukünftig mehr Bedeutung beizumessen. Den Einwohnerbezug darf man hierbei nur als das werten, was er sein soll, nämlich eine Verrechnungsgröße, die es ermöglicht, das Gewicht einzelner Aufgabengebiete für die Haushaltslage insgesamt und in Relation zueinander darzustellen. Davon unabhängig sehen wir die Produktbetrachtung, die die Wirtschaftlichkeit des Produktes im engeren Sinne zum Ziel hat und mit Einführung des NKF jedenfalls generell möglich wird.

Was liegt hinter uns?

Insgesamt haben wir für die überörtliche Prüfung alle 264 Feedbackbögen ausgewertet, die uns erreicht haben:

Anzahl Feedbackbögen im Zeitverlauf					
2003	2004	2005	2006	2007	2008
15	47	57	67	75	3

Anzahl Feedbackbögen nach Kundensegmenten			
Kleine kreisangehörige Kommunen	Mittlere kreisangehörige Kommunen	Große kreisangehörige Kommunen	Kreise
125	104	25	10

Über die **Prüfungskonzeption** und den **Ablauf der Prüfung** haben wir die Kommunen gut informiert, das spiegelt sich in den Rückmeldungen wider. Die Vorbereitung der Prüfung, das Auftreten der Prüferinnen und Prüfer und die transparente Vorgehensweise werden positiv aufgenom-

men. 88 Prozent aller geprüften Kommunen empfinden den **Prüfungszeitraum** als angemessen. Kontinuierlich gut bewertet werden die **Prüfungsberichte** und die **Schlussbesprechungen**.

Die **Zufriedenheit mit der Prüfung insgesamt** hat sich im Vergleich zum Jahr 2003 (Bewertung nach Schulnoten: 2,5) verbessert, seit 2004 aber zwischen 2,1 und 2,3 eingespielt.

Unter dem Strich betrachtet haben sich die Rückmeldungen zu den Fragen, wie sich unsere Impulse auf das Verwaltungshandeln auswirken, erfreulich entwickelt. Eine bessere Zielerreichung durch unsere Empfehlungen sehen aber nur etwa 50 %.

Auswirkungen der steuerungsrelev. Impulse auf das Verwaltungshandeln						
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Verbesserung d. Wirtschaftlichkeit	73%	85%	93%	93%	87%	Noch keine Ergebnisse
Beitrag zur Haushaltskonsolidierung	40%	66%	79%	75%	71%	
bessere Zielerreichung	40%	43%	55%	40%	49%	

Ein wichtiger Aspekt für die Akzeptanz der Prüfungen ist die Belastbarkeit und Validität der Kennzahlen. Die **Steuerungsrelevanz der KIWI-Kennzahlen**, die wir erst seit Anfang 2004 erheben, bewerten die Kommunen im Durchschnitt der letzten vier Jahre relativ gleichmäßig mit 2,6. Unsere Kunden erwarten noch konkretere Empfehlungen, auch dies belegen die Feedbacks.

Bei der Frage, ob wir die **Erwartungen unserer Kunden an die Prüfung** erfüllt haben, liegen die Noten zwischen 2,4 und 2,7. Der Sprung zur 3,0 im Jahr 2008 beruht erst auf drei Rückmeldungen. Zu bedenken ist, dass unsere Prüfungen häufig insbesondere dort Akzeptanz finden, wo wir den Verantwortlichen eine gute Arbeit bescheinigen. Auffällig bei der Auswertung der Bögen ist: Je negativer die Ergebnisse, desto geringer ist die Akzeptanz.

Die Ergebnisse zur Bewertung der **Praxisorientierung unserer Empfehlungen und Feststellungen** zeigen eine ähnliche Entwicklung. 2003 wurden wir mit 2,9 benotet, im Dreijahresdurchschnitt (2005-2007) lag die Bewertung bei 2,6.

Die erste Version unseres Feedbackbogens beinhaltete eine Frage zur Bewertung des Preis-/Leistungsverhältnisses. Auf die weitere Erhebung haben wir jedoch ab dem Jahr 2005 verzichtet. Aus unserer Sicht lässt die Benotung eine objektive Bewertung nicht zu, zumal auch kein aus-

sagekräftiger Vergleich zur früheren Situation oder zu anderen Prüfungseinrichtungen möglich ist.

Die Rückmeldungen aus den Kommunen fließen in unseren Qualitätskreislauf ein. Sie haben dazu geführt, dass sich der KIWI heute ganz anders darstellt (Benchmarks, Ausweisung von Potenzialen, Tendenzen...), als noch in der Anfangszeit, viele Prüfgebiete bereits mit Kennzahlen arbeiten, die sich an Produkten orientieren (z.B. in der Gebäudewirtschaft) und die Empfehlungen wesentlich konkreter geworden sind (z.B. bei Musikschulen Honorarkräfte einzusetzen).

Was liegt vor uns?

Die Feedbacks der Kommunen zeigen uns, dass wir uns fachlich intensiv weiterentwickeln müssen. Diesem Wunsch haben wir im Rahmen unseres Prozesses zur Zielentwicklung einen hohen Stellenwert in der Stärken- / Schwächenanalyse beigemessen und uns deshalb „Fachlichkeit ist unsere Stärke“ strategisch zum Ziel gesetzt. Fachlich und organisatorisch stellen wir uns auf diesen Anspruch ein:

- Fachprüfungen sollen den Kommunen über die Querschnittsprüfung hinaus fachliches Know-how zur Verfügung stellen. Sie werden dort eingesetzt, wo sich besonderer Bedarf zeigt, z.B. Stellenbewertung, Eingruppierung, leistungsorientierte Bezahlung, Wirtschaftlichkeit IT-Einsatz etc.
- Fachreferenten – direkt den Abteilungsleitungen unterstellt - bündeln Know-how, beraten Kommunen, übernehmen die interne Qualitätssicherung und -entwicklung und sind zuständig für die Wissensvermittlung.
- Im Rahmen des strategischen Controllings signalisieren uns die Feedbacks künftig mittels grüner, gelber und roter Ampeln regelmäßig den Grad der Erreichung unseres Zieles.

4.2. Die einzelnen Prüfgebiete

4.2.1. Finanzen

Das Prüfgebiet Finanzen gehörte von Beginn an zum Prüfungsportfolio der GPA NRW, Zielsetzung war stets, das finanzielle Leistungsvermögen zu messen, Stärken und Schwächen im interkommunalen Vergleich aufzuzeigen sowie einen Abgleich zwischen dem Leistungsvermögen und der tatsächlichen Leistungsbreite und -tiefe der kommunalen Aufgabenerfüllung vorzunehmen. In den Jahren 2003 bis 2008 hat dieses Prüfgebiet eine Vielzahl von Veränderungen und Modifikationen erfahren.

Aktueller Stand

Kurz vor dem Abschluss steht die Prüfung der kreisfreien Städte. Nur partiell weicht die Finanzprüfung bei den mittleren kreisangehörigen Kommunen – bei denen die GPA NRW Ende 2007 in die zweite Prüfrunde gestartet ist – von den Schwerpunkten ab, die bei den kreisfreien Städten gewählt wurden.

Bei der Betrachtung aus Sicht der Finanzprüfung nehmen wir die Finanzströme als auch die Steuerung der zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen in den Blick und beziehen das Beteiligungsmanagement und die Steuerung der Verwaltung ein. Wie stellt sich die Einnahmesituation dar? Dies ist eine der Einstiegsfragen mit der die Prüferinnen und Prüfer auf die Einnahmestruktur insgesamt und im Speziellen auf die Einnahmen aus Gebühren und Entgelten, die Steuereinnahmen und die allgemeinen Deckungsmittel eingehen. Ausgangsbasis für die Beurteilung der Einnahmekraft sind die allgemeinen Deckungsmittel, d.h. die Steuern und die Schlüsselzuweisungen.

Wie werden die allgemeinen Deckungsmittel eingesetzt, welchen Anteil haben die Bäder? Das sind die Fragen, mit denen wir zur Ausgabesituation wechseln. Fragen nach wahrgenommenen Steuerungsmöglichkeiten (standardisiertes strategisches Controlling, operatives Controlling, Kosten- und Leistungsrechnung) und der freien Spitze bzw. dem strukturellen Defizit runden den Eindruck von der finanziellen Situation ab.

Auf Initiative der kommunalen Experten aus den kreisfreien Städten haben wir vor dem Hintergrund der in 2007 noch überwiegend nicht abgeschlossenen NKF-Umstellung auf eine Betrachtung der Gesamtschulden inklusive der Beteiligungen verzichtet. In die Prüfung einbezogen sind daher nur die Schulden der Kernverwaltung und der Sondervermögen.

Die Kassenkredite haben eine inzwischen noch nie gekannte Höhe erreicht. Sie belasten die zukünftigen Haushalte enorm und erschweren den Haushaltsausgleich. Deshalb befassen wir uns intensiv mit der Entwicklung der Kassenkredite und der Entwicklung der Kassenkreditzinsen.

Wie werden die Beteiligungen gesteuert? Wird das ursprüngliche Ziel, das mit der Ausgliederung verfolgt wurde, kontinuierlich überprüft? Tragen die Beteiligungen zur Haushaltskonsolidierung bei? Mit diesen Fragestellungen machen wir uns ein Bild über das Beteiligungsmanagement.

Soweit möglich entwickelt sich der Bereich Finanzen weg von der Bewertung mit Kennzahlen hin zur Ermittlung und Ausweisung von Potenzialen an Benchmarkkommunen. Diese Entwicklung folgt aber nur teilweise dem Trend der anderen Prüfthemen, dies deshalb, weil insbesondere im Prüfgebiet Finanzen die Analyse der Struktur der Kommune stärker im Mittelpunkt steht und hierbei weniger Leistungskennzahlen im Fokus stehen.

Die Potenzialberechnung im Prüfgebiet Finanzen orientiert sich an den Möglichkeiten zur Ausschöpfung des rechtlichen Rahmens im Zusammenhang mit der Festsetzung von Benutzungsgebühren und Realsteuerhebesätzen. Damit ergibt sich ein Potenzial anhand eines Zielwertes bei optimaler Kostendeckung sämtlicher Gebührenhaushalte bzw. Ausschöpfen des Hebesatzpotenzials. Dieser Zielwert ist aber grundsätzlich auf der Grundlage der individuellen Strukturen der Kommune ermittelt und orientiert sich nicht an „guten kommunalen Beispielen“, wie dies bei Leistungskennzahlen (z.B. Wärmeverbrauch in KWH je m² Bruttogrundfläche) möglich ist. Insoweit existieren für die Finanzkennzahlen im engeren Sinne derzeit noch keine Benchmarks.

Wie alles begann

Mit dem Beginn der Prüfungen durch die GPA NRW im Januar 2003 war Prüfungsinhalt – in der „Tradition“ der überörtlichen Prüfung durch Be-

zirksregierungen und Kreise – noch mit Schwerpunkt die Betrachtung der Rechtmäßigkeit, hier insbesondere das rechtmäßige Zustandekommen der Haushaltssatzung und der Jahresrechnung unter Einhaltung der entsprechend vorgeschriebenen Fristen. Kurze Zeit später hielten jedoch bereits die ersten Kennzahlen Einzug in die Methodik der GPA. Sie orientierten sich an den Einnahmen und Ausgaben des Verwaltungshaushaltes, der Schulden der Kommune sowie am Haushaltsausgleich. Diese vier Themenschwerpunkte sind seit jeher Hauptbestandteil der Prüfung gewesen und sie sind es auch heute noch.

Der Zeitraum der **Prüfungen der mittleren und großen kreisangehörigen Kommunen von 2003 bis 2005** war geprägt durch eine Vielzahl von konzeptionellen Entwicklungen, die sich nicht alle durchsetzen konnten. So enthalten einzelne Berichte durchaus Kennzahlen, die nur eine vergleichsweise kurze Zeitspanne im Kennzahlenset enthalten waren, auch wurde die Datenbasis zur Ermittlung der Kennzahlen in dieser Phase häufig angepasst. Rückblickend bleibt festzuhalten, dass die Vergleichbarkeit unserer Berichte sehr davon abhängt, zu welchem Zeitpunkt eine Kommune geprüft wurde.

Der erste wichtige Entwicklungsschritt bedeutet die Einführung der **KIWI-Kennzahlen** für den Berichtsteil Finanzen ab dem Jahr 2004 (siehe Kapitel 4.1.1). Eine Bewertung dieser Kennzahlen und eine optische Darstellung mittels Ampeln erfolgte zunächst in der ersten Testphase im Januar 2004 noch nicht. Auch das bekannte KIWI-Tableau wurde erst in der darauf folgenden Prüfrunde ab Februar 2004 erstmals eingesetzt.

Zunächst wurden folgende KIWI-Kennzahlen gebildet:

- Freie Spitze/Defizit je Einwohner
- Einnahmen aus den Grundsteuern A + B je Einwohner
- Bereinigte Sachausgaben inkl. Sondervermögen je Einwohner
- Schuldenstand je Einwohner (inkl. Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen)

Das erste KIWI-Tableau aus der Prüfrunde Februar/März 2004 enthielt dann sechs Kennzahlen im Berichtsteil Finanzen, die jeweils mit einem KIWI-Index bewertet und mit Hilfe einer Ampel visuell dargestellt wurden. Bereits an dieser Stelle wurde die Methodik das erste Mal verändert, indem die Sondervermögen aus der Berechnung der Sachausgaben wieder heraus genommen wurden.

- Laufende Einnahmen je Einwohner
- Laufende Ausgaben je Einwohner
- Saldo: strukturelles/originäres Defizit oder freie Spitze je Einwohner
- Verwaltungs- und Sachkosten je Einwohner
- Grundsteueraufkommen A und B je Einwohner
- Schuldenstand inkl. Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen je Einwohner

Bereits ein halbes Jahr später erfolgte die erneute Anpassung dieses Sets. Aus den „Verwaltungs- und Sachkosten je Einwohner“ wurden die „Sachausgaben je Einwohner“, die Kennzahl „Laufende Ausgaben je Einwohner“ entfiel. Dafür neu, wenn auch nur kurz im Programm, war die Kennzahl „Summe der freien Spitzen der vergangenen drei Jahre in Relation zu den laufenden Einnahmen je Einwohner“, diese Kennzahl konnte sich letztlich nicht im KIWI-Tableau etablieren, insbesondere aufgrund der fehlenden Steuerungsrelevanz und der Schwierigkeit, sie von der Kennzahl „strukturelles Defizit/freie Spitze“ abzugrenzen. Die Kennzahl zu den Grundsteuern entfiel, weil sie nur auf eine einzige Handlungsempfehlung, die Anhebung der Steuersätze hinauslief. Dafür neu entwickelt wurde die Kennzahl „Bauinvestitionsausgaben je Einwohner“.

Die Bewertung der Bauinvestitionsausgaben war wiederum mit der Schwierigkeit verbunden, das Investitionsvolumen wirtschaftlich zu bewerten und mit der Leistungsfähigkeit der Finanzlage in Einklang zu bringen. Die Aspekte Eigen- oder Fremdfinanzierung sind jedoch bereits bei der Bewertung der Kennzahl freie Spitze und Verschuldung enthalten, so dass auch diese Kennzahl das KIWI-Tableau alsbald wieder verließ.

Die Prüfung der mittleren und großen kreisangehörigen Städte endete schließlich im Jahr 2005 (von einzelnen Nachzüglern abgesehen) mit den Kennzahlen:

- Strukturelles Defizit/freie Spitze je Einwohner
- Laufende Einnahmen des Verwaltungshaushaltes je Einwohner

- Sachausgaben je Einwohner
- Schuldenstand je Einwohner

Die **Musterfamilie** beschreibt eine Entwicklungsidee, die letztlich nicht verwirklicht werden konnte. Wir wollten die Frage beantworten, welche jährlichen Kosten eine zuvor definierte Familie mit zwei Kindern und einem Hund jährlich an kommunalen Gebühren, Beiträgen und Steuern in der geprüften Stadt zahlen muss und diesen Wert interkommunal vergleichen. Da jedoch die Datenerhebung sehr aufwändig und gleichzeitig die Steuer- Gebühren- und Beitragstatbestände zwischen täglich (Abwasserverbrauch) gelegentlich (Besuch des Freibades / Musikschule) in mehrjährigen Abständen (Bestattung) oder auch nie (Gewerbsteuer, unsere Familie war unselbstständig) erfolgten, war diese Kennzahl letztendlich zu sehr theoretisch aufgebaut und hatte mit der an der Praxis orientierten Idee nichts mehr gemein. Außerdem steht dieser Ansatz zum Teil der prioritären Zielsetzung entgegen, zur Gesundung der kommunalen Finanzen beizutragen.

Parallel zur Prüfung im kreisangehörigen Raum stand die Prüfung der Landschaftsverbände und der Kreise auf dem Programm.

Die **Prüfung der Landschaftsverbände** im Bereich Finanzen folgte zunächst einer „klassischen“ Betrachtung des Haushaltskreislaufs der beiden Verbände, der Analyse des Haushaltsausgleichs und der individuellen Konsolidierungsbemühungen (Aufgabenkritik, Budgetierung etc.). Bei der Betrachtung der Einnahmen stand die Landschaftsumlage im Vordergrund; hinzu kamen die Zuflüsse aus Gebühren und Entgelten. Bei den Ausgaben der Landschaftsverbände lag unser Augenmerk im Verwaltungshaushalt auf den Schülerbeförderungskosten, den Ausgaben für Versicherungen, Fahrzeuge und Energie sowie im Vermögenshaushalt auf den Bauinvestitionsausgaben und der Abwicklung von Haushaltsausgabenresten.

Einen großen Raum innerhalb der Finanzprüfung bei den Landschaftsverbänden nahm die Betrachtung der Finanzsteuerung, des Schuldenmanagements und der NKF-Einführung ein. Die beiden letztgenannten Bereiche waren auch deshalb von einigem Erkenntniswert, weil die Verbände hier unterschiedliche Wege gehen bzw. gingen. In Köln (LVR) wird das Schuldenmanagement mit eigenem Personal in der Kämmerei „gefahren“, in Münster (LWL) bedient man sich eines externen Beraters (WestLB). Auch beim Neuen Kommunalen Finanzmanagement verfolgten

die Verbände unterschiedliche Einführungskonzepte: Der LVR unterstützte die NKF-Einführung mit eigenem Personal in Projektgruppen, der LWL bediente sich auch hier externer Berater.

Ein direkter Kennzahlenvergleich zwischen den beiden Landschaftsverbänden war naturgemäß nur eingeschränkt möglich; eine Darstellung im KIWI-Tableau entfiel. Im Wesentlichen wurden folgende Kennzahlenergebnisse direkt verglichen: Freie Spitze/strukturelles Defizit (€/EW), Einnahmen (€/EW), Zuschussbedarf für Kulturpflege (€), Schulden inklusive Mehrheitsbeteiligungen (€), Ausgaben für den Kapitaldienst (€).

Die **Prüfung der Finanzen innerhalb der Kreise** erfolgte unter Berücksichtigung des Spitzenbedarfskonzepts der Umlagefinanzierung. Als hoch aggregierte Kennzahlen haben wir – auf besonderen Wunsch der kommunalen Experten – neben dem Finanzbedarf auch das Umlagevolumen in den Vergleich eingebunden. Gerade bei den Kreisen hat es sich als notwendig erwiesen, die Analyse aus zwei Betrachtungsebenen vorzunehmen. Zum einen war es für das Verständnis von Umlagevolumen und Finanzbedarf unerlässlich eine Gesamtbetrachtung vorzunehmen und möglichst unbereinigte Zahlen zu erfassen um das gesamte Ausgabenspektrum (incl. der Aufwendungen für und durch ausgegliedertes Vermögen) und dessen Refinanzierungsbedarf in den Blick nehmen zu können. Um ein adäquates und vergleichbares Bild des Aufgabenspektrums im landesweiten Vergleich erstellen zu können, haben wir deshalb für alle Kreise die Daten der Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen bei der Ermittlung einzelner Kennzahlen berücksichtigt.

Zum anderen haben wir festgestellt, dass Bereinigungen notwendig waren, um einen Blick auf die Kernaufgaben und deren Finanzbedarf zu ermöglichen und um dem unterschiedlichen Organisationsgrad der Kreise gerecht werden zu können. Wir haben uns im Bereich Finanzen aus diesem Grund an den Bereinigungen der Personalprüfung orientiert und diese parallel vorgenommen. Bereinigt wurden insbesondere die Unterabschnitte Leitstelle und Rettungsdienst, Musikschule, Volkshochschule, Jugendamt, Bauordnung, Abfall, Wirtschaftsförderung und ÖPNV. Die Bewertung erfolgte im Spannungsfeld zwischen tatsächlichem Leistungsumfang und notwendigem Leistungsumfang.

Da die Kreise zu einem Anteil von ca. 50 Prozent im Zeitpunkt der Prüfung schon auf NKF umgestellt hatten, haben wir auch verstärkt die Umsetzung des NKF, insbesondere die Produktstrukturen, die Entwicklung messbarer Ziele und steuerungsrelevanter Kennzahlen betrachtet. Einzelfragen zur Eröffnungsbilanz wurden vor Ort in Rücksprache mit dem

NKF-Team aufgearbeitet und mündeten zum Teil in Berichtsempfehlungen.

Erstmals in der Kreisprüfung haben wir unsere Analyse in vorab erhobene Strukturkennzahlen eingebettet und im Finanzbericht eine Einschätzung zum wirtschaftlichen Gesamtkontext vorgenommen. Dazu zählten auch eine kurze Darstellung der finanzwirtschaftlichen Situation der Mitgliedskommunen und eine Einschätzung der vorhandenen Steuerkraft an Hand der Umlagegrundlagen.

Die Prüfung der kleinen kreisangehörigen Städte und Gemeinden (< 25.000 Einwohner) begann Mitte 2005 und wurde 2008 abgeschlossen. Veränderungen bei den KIWI-Kennzahlen bezogen sich im Wesentlichen auf den Entfall der Kennzahl zu den Sachausgaben im KIWI-Tableau (im Bericht wurden die Sachausgaben jedoch weiterhin analysiert, jedoch nicht mehr bewertet) sowie die konsequente Einbeziehung der Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen in die Kennzahlen zu den Einnahmen, den Ausgaben und der Gesamtverschuldung.

Damit war die Kennzahlensystematik nun vollends darauf ausgerichtet, die Kommune als Ganzes in den Blick zu nehmen. Dies sollte und wird auch künftig den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden entsprechend Rechnung tragen.

Unsere Erfahrungen mündeten in modular aufgebauten Themenfeldern, die produktbezogen die Finanzprüfungen mehr und mehr anreicherten. Insbesondere sind zu nennen:

- Freiwillige Feuerwehr,
- Sportförderung,
- Bildung und Kultur mit den Elementen Musikschule, Bibliothek und Volkshochschule,
- Controlling und Finanzsteuerung,
- Beteiligungssteuerung,
- Kommunale Drift (Verhältnis zwischen steuerbaren und unbeeinflussbaren finanziellen Faktoren)
- sowie auch die Entwicklung hin zum Neuen Kommunalen Finanzmanagement.

Im Zuge der Prüfung der kleinen kreisangehörigen Kommunen hat sich die Kennzahlensystematik stabilisiert und wurde nicht mehr verändert. Diese Entwicklung bildet heute die Grundlage für die **aktuelle zweite Prüfrunde in den mittleren kreisangehörigen Städten**, die sich aktuell noch an kommunalen Jahresrechnungen orientiert.

Wie geht es weiter?

Spätestens im Jahre 2010 treffen wir nur noch auf Jahresrechnungen, die innerhalb eines doppischen Rechnungswesens erzeugt werden. Die gesamte kameral ausgerichtete Prüfmethodik des Bereichs Finanzen können wir ab diesem Zeitpunkt nicht mehr anwenden. Soll- und Pflichtzuführung, allgemeine (kamerale) Rücklage sowie sämtliche Parameter für den kameralen Haushaltsausgleich sind nicht mehr vorhanden. Gleichwohl bestehen die Potenziale, die sich in der Breite und Tiefe der Aufgabenerfüllung verbergen, weiterhin fort, sie zeigen sich nicht mehr in den Messgrößen Einnahme/Ausgabe, sondern fortan in den Größen Ertrag/Aufwand.

Insoweit bedarf es der Anpassung der Finanzprüfung auf die dann geltenden Rechengrößen. Die Beurteilung des Haushaltsausgleichs in der Ergebnisrechnung wird weiterhin unterscheiden müssen nach steuerungsrelevanten und nicht beeinflussbaren Größen, die jedoch nunmehr vollständig abgebildet den Haushaltsausgleich bestimmen. Die vollständige Abbildung sämtlicher erfolgsbestimmender Finanzdaten eröffnet jedoch weite Spielräume hinsichtlich einer effektiven und effizienten Finanzsteuerung, die mit diesen Daten umzugehen weiß. Die gleichzeitige produktorientierte Darstellung und auf Produktebene heruntergebrochene Steuerung über Kennzahlen zeigt eine Vielzahl von Stellschrauben auf, die im Rahmen eines Konsolidierungsprozesses verändert werden können.

Für die GPA NRW bedeutet die Umstellung des Rechnungswesens von ehemals kameraler auf jetzt doppischer Basis unter anderem, dass die Datenbasis, auf die wir im Rahmen unserer Prüfungen und Beratungen zurückgreifen können, zukünftig aussagekräftiger sein wird. Sowohl Planwerte als auch Ist-Zahlen der kommunalen Jahresabschlüsse geben Auskunft über das Ressourcenaufkommen und den Ressourcenverbrauch. Viele wichtige Aspekte der gemeindlichen Haushaltswirtschaft - beispielsweise Abschreibungen auf Vermögen sowie Rückstellungen für zukünftige Pensionszahlungen - wurden in der kameralen Systematik

nicht oder nur unzureichend ausgewiesen. Dieser Informationsgewinn wird in vielen Bereichen dazu beitragen, die Qualität unserer Empfehlungen in Bezug auf die Wirtschaftlichkeit kommunalen Handelns weiter zu verbessern. Das gilt grundsätzlich für alle Prüfgebiete und Beratungsfelder. Die Prüfungsleitfäden werden entsprechend der sich ändernden Rahmenbedingungen fortentwickelt.

Aus Sicht der Kommunen ist jedoch die Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements mit der formalen Umstellung von der Kamealistik auf die Doppik nicht abgeschlossen. Zum einen stellt sich die Frage, wie die Gemeinde die Möglichkeiten, die das neue Haushaltsrecht hinsichtlich einer flexibleren Haushaltswirtschaft bietet, unter Berücksichtigung ihrer spezifischen Rahmenbedingungen umsetzt. Zum anderen muss jede Gemeinde für sich entscheiden, ob und in welcher Intensität sie im Rahmen der Finanz- und Leistungssteuerung weitere Instrumente implementiert. Insbesondere seien hier die Definition von produktbezogenen Zielen und Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung, eine Kosten- und Leistungsrechnung, ein Controllingssystem und die Budgetierung genannt. Entscheidend ist, ein möglichst effektives Verhältnis zwischen dem Mehrwert solcher Informations- und Steuerungsinstrumente einerseits und dem dafür erforderlichen Aufwand andererseits herzustellen.

Zu einem weiteren Informationsgewinn mit dem Ziel einer verbesserten Steuerungsmöglichkeit der Kommune soll der erstmals zum 31. Dezember 2010 aufzustellende Gesamtabschluss beitragen. Hier gilt es für jede Gemeinde, zum einen die haushaltsrechtlichen Bestimmungen zur Aufstellung des „Konzernabschlusses“ zu beachten, zum anderen aber auch, die jetzt zur Verfügung stehenden Informationen für eine zielgerichtete und in sich schlüssige Gesamtsteuerung von Kernhaushalt, Sondervermögen und Beteiligungen zu nutzen.

Vielmehr sind wir gefordert, den spezifischen Herausforderungen und Chancen, die sich nunmehr für Kommunen ergeben, durch eine eigene „**Fachprüfung NKF**“ Rechnung zu tragen.

Zum einen geht es darum, die Kommunen bei der Umsetzung der neuen haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen zu begleiten. Grundlegende Rechtsnovellierungen bringen zunächst immer auch Rechtsunsicherheiten bei Anwendung und Auslegung der neuen Vorschriften mit sich. Dieses haben wir nicht zuletzt im Rahmen der im Jahr 2007 begonnenen Prüfungen von Eröffnungsbilanzen festgestellt und wird in ähnlicher Weise sowohl für die laufende Haushaltsführung als auch für den kommunalen

len Gesamtabschluss gelten. In Abgrenzung zur örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse geht es in erster Linie um die Sicherstellung landesweiter Mindeststandards, nicht um Detailprüfungen.

Den Schwerpunkt der Fachprüfungen NKF werden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bilden. Wir werden den Kommunen zur Seite stehen wenn es gilt, die nach der formalen Umstellung auf das neue Haushaltsrecht zur Verfügung stehenden zusätzlichen Informationen sinnvoll verknüpft mit weiteren Steuerungsinstrumenten zu nutzen und dadurch einen wirklichen Mehrwert durch das NKF zu erschließen. Die Fachprüfungen NKF sollen im Rahmen einer Ist-Analyse darüber Aufschluss geben, ob die Gemeinde unter Berücksichtigung ihrer spezifischen Rahmenbedingungen die von ihr bereits eingesetzten Instrumente zur Finanzsteuerung zielorientiert und steuerungsrelevant einsetzt. Ergebnis solcher Untersuchungen können Empfehlungen zur Einführung, zur Optimierung oder gegebenenfalls auch zur Reduzierung einzelner Instrumente sein.

Ziele der Fachprüfungen NKF sind für uns insbesondere

- sicherzustellen, dass im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben landesweit das neue Haushaltsrecht einheitlich angewendet wird,
- den Gemeinden und Gemeindeverbänden insoweit auch Rechtssicherheit zu geben,
- dazu beizutragen, dass die nach Einführung des NKF zusätzlich zur Verfügung stehenden Informationen zu einer zielorientierten Steuerung der Verwaltung, der Beteiligungen sowie der Kommune insgesamt genutzt werden können und
- die Wirtschaftlichkeit kommunalen Handelns dadurch zu erhöhen.

Fachprüfungen werden sich voraussichtlich insbesondere beziehen auf die Themenfelder

- unterjährige Haushaltswirtschaft, Jahresabschluss, Gesamtabschluss;
- Budgetierung, Weiterentwicklung des Produktplans, Definition steuerungsrelevanter Ziele und Kennzahlen, Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling;

- Beteiligungsmanagement unter Einbeziehung des Gesamtabschlusses.

Der Umfang dieser ergänzenden Fachprüfung NKF soll sich dabei idealer Weise an den spezifischen Rahmenbedingungen der jeweiligen Kommune orientieren. Kriterien dafür können die Haushaltslage, die Größe der Verwaltung, die Beteiligungsstruktur sowie Hinweise über offensichtliche oder mögliche Defizite aus anderen Prüfgebieten – insbesondere aus der Haushalts- und Strukturprüfung heraus – oder von der Kommune selbst darstellen.

Kennzahlenübersicht

Auf der folgenden Seite geben wir einen Überblick, wie sich die Kennzahlen im Prüfgebiet Finanzen zusammensetzen:

Zusammensetzung Kennzahlen – Prüfgebiet Finanzen

= KIWI-Kennzahl

Strukturelles Defizit / freie Spitze in € je EW

Laufende Einnahmen in € je EW.

- Lfd. Einnahmen des VWH je EW
- Gebühreneinnahmen Sonderverm. je EW
- Gebühreneinnahmen AöR je EW
- Einnahmen aus Geb. u. Entgelten je EW
- Anteil d. Geb. u. Entg. an d. lfd. Einnahm.
- Steuereinnahmen Grundst. A je EW
- Steuereinnahmen Gewerbest. je EW
- Anteile an Gemeinschaftsst. je EW
- Andere Steuern je EW
- Steuereinnahmen gesamt je EW
- Anteil an der EkSt. je EW

- Bereinigte Sachausg. Kernhaushalt je EW
- Laufende Ausgaben des VWH je EW
- Schülerbeförderungskosten je EW
- Schülerbeförderungskosten je Schüler
- Originäres Defizit je EW
- Aufgelaufene Fehlbeträge je EW
- Aufgelaufene Fehlbeträge zu den laufenden Einnahmen des VWH

Gesamtverschuldung in € je EW

- Kreditfinanzierungsquote
- Schulden Kernhaushalt je EW
- Schulden Sondervermögen je EW
- Schulden Anstalten öffentl. Rechts je EW
- Schulden Mehrheitsbeteiligungen je EW
- Kapitaldienst Sondervermögen
- Kapitaldienst Anstalten öffentl. Rechts
- Kapitaldienst Mehrheitsbeteiligungen
- Kapitaldienst gesamt
- Kapitaldienst Kernhaushalt je EW
- Kapitaldienst Sondervermögen je EW
- Kapitaldienst AGR je EW
- Kapitaldienst Mehrheitsbeteiligungen je EW
- Kapitaldienst gesamt je EW
- Reste insgesamt
- Restequote

- Kassenkreditquote
- Saldo der Finanzströme
- Saldo je Einwohner

- Zinsquote
- Tilgungsquote
- Risiko

Zusussbedarf Theater in € je EW

- Zusussbedarf Theater je Besucher
- Zusussbedarf Theater je Veranstaltung
- GPA-bereinigter Zusussbedarf Theater
- GPA-ber. Zusussbed. Theater je EW
- GPA-ber. Zusussbed. je Besucher
- GPA-ber. Zusussbed. je Veranstaltung
- Anz. Theaterbesucher je angebotenem Platz
- Deckungsgrad Theater bereinigt

Zusussbedarf Bücherei in € je EW

- GPA-bereinigter Zusussbedarf Bücherei
- GPA-ber. Zusussbedarf Bücherei je EW
- Ausleihen Bücherei je Öffnungsstunde
- bereinigter Zusussbedarf je Medium
- Umschlaghäufigkeit Medien der Bücherei
- Kosten je Medienumschlag in Bücherei
- Medienbestand je Einw.
- Medien-Erneuerungsquote

Zusussbedarf Musikschule in € je EW

- Zusussbedarf Musikschule je Musikschüler
- GPA-bereinigter Zusussbedarf Musikschule
- GPA-ber. Zusussbed. Musikschule je EW
- GPA-ber. Zusussbed. Musikschule je Schüler
- Anteil Ausgaben für Honorarkräfte Musikschulen den Personalausgaben
- Deckungsgrad Musikschule bereinigt
- Deckungsgrad Musikschule bereinigt
- Anteil der Jahreswochenstd. für Einzelunterricht an den Jahresgesamtst. Musikschule
- Anteil der Jahreswochenstd. für Gruppenunterricht an den Jahresgesamtst. Musikschule

Zusussbedarf VHS in € je EW

- Zusussbedarf VHS je Schüler
- GPA-bereinigter Zusussbedarf VHS
- GPA-bereinigter Zusussbedarf VHS je EW
- GPA-bereinigter Zusussbedarf VHS je Schüler
- Anteil Ausgaben für Honorarkräfte VHS an den Personalausgaben
- Honorarausgaben je VHS-Kursstunde
- Personalausg. ohne Honorarausg. je Kursstunde
- Durchführungquote der VHS-Kurse
- Deckungsgrad VHS bereinigt

Zusussbedarf Sportförderung in € je EW

- GPA-ber. Zusussbedarf Sportförderung
- GPA-ber. Zusussbed. Sportförd. je EW
- GPA-ber. Zusussbed. Sportförd. je Verein
- GPA-ber. Zusussbed. je Vereinsmitglied
- Direkte Sportförderung je EW
- Direkte Sportförderung je Verein
- Direkte Sportförderung je Vereinsmitglied
- Deckungsgrad Sportförderung bereinigt
- Zusussbedarf Sportplätze gesamt
- Zusussbedarf Sportplätze gesamt je EW
- GPA-ber. Zusussbedarf gesamt je EW
- GPA-ber. Zusussbedarf gesamt je Platz
- GPA-ber. Zusussbedarf gesamt je Fläche
- GPA-ber. Zusussbed. ges. je Nutzungsstd.
- Deckungsgrad Sportplätze bereinigt
- Zusussbedarf Sporthallen gesamt
- Zusussbed. Sporthallen ges. je EW
- GPA-bereinigter Zusussbedarf gesamt
- GPA-ber. Zusussbedarf gesamt je EW
- GPA-ber. Zusussbed. gesamt je Halle
- GPA-ber. Zusussbed. gesamt je Fläche
- GPA-ber. Zusussbed. ges. je Nutzungsstd.
- Gesamtzuschuss für Sportförderung je EW.
- Deckungsgrad Sporthallen bereinigt

4.2.2. Beteiligungen

Zur aktuellen Prüfung bei den kreisfreien Städten

Die Sicht auf das Beteiligungsmanagement, das seit Bestehen zum Prüfungsportfolio der GPA NRW gehört, ist seit der Prüfung bei den kreisfreien Städten in das Prüfgebiet Finanzen integriert.

Die Planungen sahen zunächst eine eigenständige Prüfung der Beteiligungen vor. Im Rahmen der weiteren Entwicklung und nach zwei Expertenrunden wurde deutlich, dass eine Prüfung auf vergleichender Basis unter Wirtschaftlichkeitsaspekten wegen der heterogenen Strukturen den zur Verfügung stehenden zeitlichen Rahmen gesprengt hätte. Die überörtliche Beteiligungsprüfung der kreisfreien Städte erfolgte daher „abgespeckt“ in zwei Modulen:

Modul 1: Die Erfassung der Beteiligungsstruktur, -steuerung und Beteiligungslandschaft hat zum Ziel, einen Überblick über die Beteiligungen und die daraus resultierenden finanziellen Auswirkungen (Zahlungsströme von bzw. zu den Gesellschaften) auf den Kernhaushalt transparent darzustellen.

Die Einschätzung, ob die Beteiligungen als Teil des Konzerns betrachtet werden und ob über Ziele gesteuert wird, ist Ziel der Analyse des Beteiligungsmanagements / - der Beteiligungssteuerung.

Modul 2: Über aufgaben-/ produktbezogene Betrachtungen und Betriebskennzahlen werden haushaltswirtschaftliche Potenziale in den Gesellschaften ermittelt, die mehrheitlich in den kreisfreien Städten anzutreffen sind.

Hierzu wurden rund 1.300 Gesellschaften nach Sparten klassiert. Im zweiten Schritt wurde die Betrachtungsfelder Bau-/Wohnungsbau, Parkhäuser/Parkplätze, Kunst/Kultur, Stadt- und Kongresszentren und Freizeit/Sport als die am häufigsten in den 23 Städten vorkommenden Gesellschaften ausgefiltert. Im dritten Schritt wurden die als „NKF-Kennzahlenset“ bekannten Bilanz-Kennzahlen (s. Anlage)

erhoben. Die Wahl fiel auf diese Kennzahlen, um eine einheitliche Vorgehensweise zur GPA NRW-eigenen Jahresabschlussprüfung, zum Innenministerium und den Bezirksregierungen zu gewährleisten.

Im vierten Schritt folgte die Analyse der Zahlen. Dabei sind wir zu der Erkenntnis gelangt, dass Angaben zu Potenzialen und zur Wirtschaftlichkeit in qualifizierter Form nur erfolgen können, wenn den Prüfern die strategische Ausrichtung als auch operative Gesichtspunkte bekannt sind. Wegen der geringen Aussagekraft der ermittelten Daten wurde auf einen interkommunalen Vergleich und eine weitere Betrachtung verzichtet.

Stationen der Entwicklung des Prüfgebiets Beteiligungen

Mit dem Beginn der Prüfungen durch die GPA NRW im Januar 2003 lag der Schwerpunkt – in der „Tradition“ der überörtlichen Prüfung durch Bezirksregierungen und Kreise – ausschließlich auf der Betrachtung der Rechtmäßigkeit, ergänzt um die Frage, welche Haushaltsauswirkungen einzelne Unternehmen für die Kommune haben. Anfangs fehlte ein Leitfaden für die Prüfung; dieser wurde im zweiten Halbjahr 2003 erstellt und enthielt auch schon erste Kennzahlen.

Seit 2004 – mit der **Prüfung der mittleren und großen kreisangehörigen Kommunen** – standen neben der Erfassung und Darstellung der kommunalen Beteiligungslandschaft einer Kommune die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der Beteiligungen für den kommunalen Haushalt im Mittelpunkt der Betrachtung, d.h. konkret die Frage: Welche Haushaltsbe- bzw. -entlastungseffekte ergeben sich aus den Beteiligungen. Die GPA ließ sich dabei von der Erkenntnis leiten, dass teilweise erhebliche Anteile kommunaler Aufgabenwahrnehmung in privatrechtlicher Organisationsform wahrgenommen werden und häufig das „Phänomen“ besteht, dass sich ausgegliederte Bereiche nicht in vollem Umfang an Haushaltskonsolidierungsanstrengungen beteiligen. Als Kennzahlen wurden verwendet:

- das Nettoergebnis der Beteiligungen für den kommunalen Haushalt (€/EW)

- das Nettoergebnis der Mehrheitsbeteiligungen für den kommunalen Haushalt (€/EW)
- das fiktive Nettoergebnis der Mehrheitsbeteiligungen – hochgerechnet auf 100 % Mehrheitsanteil (€/EW) – KIWI-Kennzahl

Die zuletzt aufgezählte Kennzahl wurde entwickelt, um eine Vergleichsdatenbasis für die stark differierenden Mehrheitsverhältnisse an kommunalen Unternehmen vor Ort zu schaffen.

Es schloss sich eine Analyse des Beteiligungsmanagements und der Beteiligungssteuerung in der geprüften Kommune an (Beteiligungsbericht, Gesellschaftsverträge/Satzungen, Organisation und Personalausstattung der Beteiligungssteuerung, Betätigungsprüfung durch das örtliche Rechnungsprüfungsamt). Diese Betrachtung hatte zum Ziel, zu prüfen, ob und wie die kommunale Einflussnahme auf die Gesellschaften sichergestellt ist.

Eine Detailbetrachtung erfolgte in Bezug auf die kommunalen Versorgungsunternehmen. Kommunale Unternehmen sollen einen Ertrag für den Haushalt abwerfen (§ 109 Abs. 1 Satz 2 GO). Ziel der Analyse der finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der Versorgungsunternehmen war es zu untersuchen, ob dieser in der Regel gewichtige und ertragstarke Bereich mit seinen Einnahmeüberschüssen ausreichend zur Haushaltskonsolidierung beiträgt. Als KIWI-Kennzahlen wurden – neben anderen Kennzahlen – verwendet:

- Jahresüberschuss/Jahresfehlbetrag der Versorgungseinrichtungen/-sparten (€/EW des Versorgungsgebietes) sowie
- Fiktives Nettoergebnis „Versorgungsunternehmen“ - hochgerechnet auf 100 % Mehrheitsanteil (€/EW).

Um einen traditionellen „Verlustbringer“ für den kommunalen Haushalt in den Blick zu nehmen, wurden die Stadthallen/Begegnungsstätten geprüft. Hier lautete die KIWI-Kennzahl

- Fiktives Nettoergebnis „Stadthallen/Begegnungsstätten“ - hochgerechnet auf 100 % Mehrheitsanteil (€/EW).

Da die fiktive Hochrechnung real vorgefundener Situationen vor Ort als theoretisches Konstrukt schwer zu vermitteln war, erfolgte Mitte 2004 der Wegfall der Kennzahlen „Mehrheitsbeteiligungen“ und aller fiktiven Hochrechnungen auf 100 %-Beteiligungsanteile. Stattdessen wurde umgestiegen vom eher input-orientierten Einwohnerbezug zu outputbasierten Kennzahlen (KIWI-Kennzahlen: Jahresergebnis der Stromversorgung je Mwh in €, Jahresergebnis der Wasserversorgung je cbm in €, Jahresergebnis der Bäder je Besucher in €). Hinzu kam die KIWI-Kennzahl: Haushaltsentlastungsquote der Strom- (Wasser-) -versorgung in Prozent.

Einen weiteren Schwerpunkt der Beteiligungsprüfung im kreisangehörigen Raum bildete die Prüfung der von den Kommunen übernommenen Bürgschaften. Bürgschaften und sonstige Haftungsverpflichtungen sind auf allen kommunalen Ebenen relevant und stellen ein potenzielles Haushaltsrisiko für die Kommune dar. Neben einer rechtlichen Würdigung der örtlichen Situation wurden zwei Kennzahlen gebildet:

- Bürgschaftsanteil am Haushaltsvolumen
- Bürgschaftsverpflichtung je EW.

Zur Vorbereitung der – zeitlich parallel verlaufenden - **Prüfungen bei den Landschaftsverbänden Rheinland (LVR) und Westfalen-Lippe (LWL)** wurde ein besonderer Leitfaden in Ergänzung zum bestehenden „Grundsatzleitfaden“ erstellt. Ermittelt und verglichen wurden folgende Kennzahlen:

- Nettoergebnis der Beteiligungen für den Haushalt (€/EW des Verbandsgebietes)
- Bürgschaftsverpflichtungen (€/EW des Verbandsgebietes)
- Bürgschaftsanteil am Haushaltsvolumen

In der Praxis hat sich gezeigt, dass in der Aufgabenzuweisung nahezu identische Körperschaften als Ausdruck kommunaler Selbstverwaltung gerade im Beteiligungsbereich völlig unterschiedlich aufgestellt sein können und einzelne Unternehmen der Verbände nur dann vergleichbar sind, wenn identische Geschäfts- oder Tätigkeitsfelder gegeben sind. Zu

berücksichtigen war auch, dass der überwiegende Teil der Unternehmen keine Spartenrechnung führte (und auch hierzu nicht verpflichtet ist), so dass einzelne Geschäftszweige zahlenmäßig nicht separiert und verglichen werden konnten.

Auch zur Prüfung der 31 Kreise im parallelen Verfahren wurde ein ergänzter Leitfaden vorangestellt. Neben der etablierten Betrachtung der finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der Beteiligungen auf den Kreishaushalt, der Untersuchung der Lage einzelner Gesellschaften und der Höhe der Bürgschaften wurde als Kennzahl erstmals der

- Erfüllungsgrad Beteiligungsmanagement

erhoben und interkommunal verglichen. Über eine Checkliste wurde die strategische und wirtschaftliche Bedeutung einzelner Gesellschaften der Kreise ermittelt und in einer Portfolio-Analyse dargestellt. Die Bewertung des Erfüllungsgrades des Beteiligungsmanagements erfolgte unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Portfolio-Analyse in einer Bewertungsmatrix. Die Ergebnisse (Prozent Erfüllungsgrad) konnten so interkommunal verglichen werden.

Da nur wenige der **kleinen kreisangehörigen Kommunen** gravierende Beteiligungen oder Mehrheitsbeteiligungen halten – zumeist sind die Kommunen an kreisweiten Gesellschaften mit minimalen Anteilen beteiligt-, haben wir dort auf einen selbständigen Prüfungsschwerpunkt verzichtet und die Beteiligungsprüfung als optionales Prüfgebiet durch die Finanzprüfung eingestuft.

Wie geht es weiter?

Die Steuerung der kommunalen Beteiligungen wird durch die erstmalig zum Jahresabschluss 2010 aufzustellenden Gesamtabschlüsse („Konzernabschlüsse“) auf der Grundlage zusätzlicher Informationen basieren können. Das Beteiligungsmanagement wird dann umso mehr in die Gesamtsteuerung der Kommune eingebettet werden. Wir tragen dem Zusammenhang von NKF, Gesamtsteuerung, Gesamtabschluss und Beteiligungsmanagement Rechnung, indem wir diese Thematiken als wesentliches Themenfelder in der „Fachprüfung NKF“ bündeln. Der entsprechende Abschnitt des Erfahrungsberichts enthält weitere Informationen dazu.

4.2.3. Personal und Organisation

Wo stehen wir heute?

Stetige Weiterentwicklungen und Modifizierungen – aus eigenen Erkenntnissen heraus, aber auch aufgrund kritischer Anregungen und Hinweise aus den Kommunen selbst – kennzeichnen das Prüfgebiet Personal und Organisation. Darüber hinaus stellen die unterschiedlichen Prüfungssegmente auch unterschiedliche Anforderungen an die Inhalte einer personalwirtschaftlichen Betrachtung.

Für die **Prüfung der kreisfreien Städte** haben wir vor dem Hintergrund des umfangreichen Aufgabenportfolios und des Ausgliederungsgrades der Städte und in Absprache mit den kommunalen Experten auf eine gesamtpersonalwirtschaftliche Betrachtung verzichtet. Stattdessen haben wir die Produkte Personalmanagement, Finanzmanagement, Organisation, Recht und Rechnungsprüfung unter dem Begriff „Innere Verwaltung“ zusammengefasst und einer personalwirtschaftlichen Betrachtung unterzogen. Vor dem Hintergrund des umfangreichen Aufgabenportfolios in diesem Prüfungsgebiet erfolgte die Analyse nicht auf der Aggregationsebene des gesamten Produktbereichs Innere Verwaltung; vielmehr wurden auf Ebene der Produkte/Leistungen zahlreiche Finanz-, Wirtschaftlichkeits- und, soweit möglich, auch Leistungskennzahlen gebildet und analysiert sowie Potenziale ermittelt.

Für die aktuell laufende **zweite Prüfrunde bei den mittleren kreisangehörigen Kommunen** schreiben wir die hoch aggregierten Personalkennzahlen „Personalausgaben je Einwohner“, „Personalausgaben je Ist-Stelle“ und „Ist-Stelle je 1.000 Einwohner“ auf gesamtpersonalwirtschaftlicher Ebene aus der ersten Prüfrunde fort.

Mit der Kennzahl „Personalausgaben je Einwohner“ stellen wir die finanzwirtschaftliche Belastung für den kommunalen Haushalt dar. Die Kennzahlen „Personalausgaben je Ist-Stelle“ und „Ist-Stellen je 1.000 Einwohner“ bilden dann das qualitative bzw. quantitative Stellenniveau der Kommune ab.

Die Fortschreibung dieser Kennzahlen dient einer allgemeinen Standortbestimmung und der Darstellung der Weiterentwicklung seit der letzten überörtlichen Prüfung. Darüber hinaus vergleichen wir aufgaben- bzw. produktbezogen Stellen auf Gesamtverwaltungsebene und analysieren

die Produktbereiche Soziale Leistungen und Kinder-, Jugend- und Familienhilfe.

Wir binden das gesamte Aufgabenportfolio der Kommune – unabhängig von der Organisationsform (also auch Eigenbetriebe, eigenbetriebsähnliche Einrichtungen und Anstalten des öffentlichen Rechts) - in die Betrachtung ein. Einrichtungen in privatrechtlicher Organisationsform bleiben bislang jedoch unberücksichtigt.

Um eine **ausreichende Vergleichbarkeit der Kennzahlen** zu gewährleisten, die auch den unterschiedlichen Ausgliederungsgrad und die sehr individuell gestaltete Aufgabenerfüllung in einigen Bereichen berücksichtigt, bereinigen wir die Personalausgaben und die Stellen. So bleiben die Ausgaben für Aufwendungen für ehrenamtliche Tätigkeiten (Gruppierungsziffer 40) sowie Beschäftigungsentgelte (Gruppierungsziffer 416) unberücksichtigt; darüber hinaus fließen die Personalausgaben und Stellen einiger Aufgabenbereiche nicht mit in den interkommunalen Vergleich ein. Zu diesen Aufgabenbereichen gehören vor allem die Einzelpläne 7 und 8. Berücksichtigung finden hier lediglich die Unterabschnitte 761 (sonstige öffentliche Einrichtungen) bis 771 (Hilfsbetriebe der Verwaltung, Baubetriebshof) sowie die Unterabschnitte 88 und 89 (allgemeines Grund – bzw. Sondervermögen). Darüber hinaus nehmen wir eine Bereinigung für die Unterabschnitte 675 (Straßenreinigung), 510 (Krankenhäuser) sowie 431 und 432 (soziale Einrichtungen für Ältere bzw. Pflegebedürftige) vor.

Zur Vertiefung der Analyse der personalwirtschaftlichen Kennzahlen nehmen wir einen so genannten **„alternativen Kennzahlenvergleich“** – mit weiteren Bereinigungen – vor. Der Grund hierfür ist, dass die Angebotspalette der Kommunen insbesondere in bestimmten personal – und kostenintensiven Aufgabenfeldern erfahrungsgemäß sehr unterschiedlich sein kann. Hierzu gehören die Aufgabenbereiche Tageseinrichtungen für Kinder, Feuerwehr, Rettungsdienst und Gebäudereinigung. Da seit 2005 auch die rechtliche Ausgestaltung der Hartz IV-Gesetzgebung in den Kommunen unterschiedlich gehandhabt wird (Arbeitsgemeinschaft oder Optionskommune), bleibt die Aufgabenwahrnehmung nach dem SGB II (Sozialgesetzbuch) für die Bildung der alternativen Kennzahlen ebenfalls unberücksichtigt.

Beim **aufgaben- bzw. produktbezogenen Stellenvergleich** auf Gesamtverwaltungsebene haben wir verschiedene Aufgabenfelder definiert, die typischerweise in den Verwaltungsbereichen Allgemeine Verwaltung (z. B. Personalmanagement, Organisation, allgemeine Schulverwaltung),

Finanz- (z. B. Kämmerei, Steuern und Abgaben, Stadtkasse), Ordnungs- (z. B. Aufgaben der allgemeinen Gefahrenabwehr, Personenstandswesen, Einwohnermeldeaufgaben) und Bauverwaltung (z. B. Bauordnung, räumliche Planung und Stadtentwicklung, Baubetriebshof) bearbeitet werden. Ziel ist es, auf Basis dieser definierten Aufgaben einen Stellenvergleich von Kommunen ähnlicher Größenordnung durchzuführen. Maßgebliche Kennzahl ist hier die Quote „Ist-Stellen je 1.000 Einwohner je Aufgabenbereich“. In Aufgabenfeldern, in denen keine eindeutige Korrelation zur Einwohnerzahl besteht, arbeiten wir zusätzlich mit weiteren Bezugsgrößen (z. B. Personalfälle, Schülerzahlen).

Dieser Vergleich kann eine personalwirtschaftliche Untersuchung in der Tiefe, so wie wir sie in den Produktbereichen „Soziale Leistungen“ und „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ durchführen, zwar nicht ersetzen, sie ermöglicht aber den Kommunen eine entsprechende Standortbestimmung und liefert einen ersten Überblick über ggf. vorhandene Besonderheiten im Hinblick auf die Personalausstattung in den genannten Bereichen. Zur **Potenzialausweisung** legen wir hier den statistischen Quartilswert als Orientierungsgröße zugrunde, da ein am Benchmark orientierter Vergleich auf Leistungsebene hier nicht erfolgt. Bei dem Quartilswert handelt es sich um einen statistischen Wert. Bezogen auf die Kennzahl „Ist-Stellen je 1.000 Einwohner“ ist dies der Messpunkt einer nach Größe sortierten Zahlenfolge, bei dem 25 Prozent aller Werte eine geringere Stellenausstattung und 75 Prozent aller Werte eine höhere Stellenausstattung ausweisen.

Die Produktbereiche Soziale Leistungen und Kinder-, Jugend- und Familienhilfe bestehen aus verschiedenen Produkten/Aufgaben (z. B. Wohngeld, Rentenversicherungsangelegenheiten, Hilfe zum Lebensunterhalt, Grundsicherung, Wirtschaftliche Jugendhilfe, Beistandschaften, Leistungen nach dem UVG, Jugendgerichtshilfe), die von uns definiert worden sind und mittels Finanz-, Wirtschaftlichkeits- und Leistungskennzahlen genauer analysiert werden. In beiden Bereichen erfolgt eine enge Zusammenarbeit mit dem Prüfgebiet Jugend und Soziales. Dadurch wird eine Verknüpfung rein personalwirtschaftlicher Potenzialanalysen mit der Qualität der Leistungssteuerung ermöglicht. Durch diese Verknüpfung der Prüfgebiete bleibt es nicht dabei, lediglich personalwirtschaftliche Potenziale zu benennen; vielmehr erhalten die Kommunen **individuelle Handlungsempfehlungen** wie die Leistungssteuerung optimiert und daraus resultierend Potenziale generiert werden können. Die Benchmarkermittlung in diesen beiden Produktbereichen erfolgt auf der Ebene von Leistungskennzahlen.

In der laufenden Prüfung in den mittleren kreisangehörigen Kommunen werden derzeit im Prüfgebiet Personal und Organisation insgesamt 99 Kennzahlen erhoben; die Kennzahlen „Personalausgaben Gesamtverwaltung je Einwohner“ und „Ist-Stellen je 1.000 Einwohner – alternativ“ fließen in den Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI) mit ein.

Was liegt hinter uns?

Anfang 2003 beinhalteten die ersten Prüfungen zu diesem Themenbereich zunächst noch keine interkommunalen Vergleiche. Vielmehr wurden die **intrakommunalen Entwicklungen bei den Personalausgaben und Stellen** dargestellt und analysiert. Weiterer Prüfungsgegenstand waren darüber hinaus die **Aktivitäten der Kommune zur Personalbedarfsplanung und zur Personaleinsatzplanung** sowie die **Rechtskonformität der Beförderungspraxis und das Personalcontrolling** im Allgemeinen. Zudem beschränkten wir uns nur auf das Personal der so genannten Kernverwaltung; Ausgliederungen blieben zu diesem Zeitpunkt noch unberücksichtigt.

Im Sommer 2003 erfolgten dann die ersten interkommunalen Vergleiche bei den Kennzahlen „Ist-Stellen je 1.000 Einwohner (Personalquote)“, „Personalausgaben je Ist-Stelle“ sowie „Personalausgabe je Einwohner“. Zu diesem Zeitpunkt wurden die Personalausgaben auch erstmalig um die Ausgabe für ehrenamtliche Tätigkeiten (Gruppierungsziffer 40) und Beschäftigungsentgelte (Gruppierungsziffer 416) bereinigt.

Die interkommunalen Vergleiche haben wir sukzessive auf weitere personalwirtschaftliche Kennzahlen ausgedehnt. Darüber hinaus haben wir auch weitere Bereinigungen für den interkommunalen Vergleich vorgenommen, um die Vergleichbarkeit der Stellen und Personalausgaben zu gewährleisten. Aufgabenbereiche, in denen die Aufgabenerfüllung in den Kommunen sehr individuell gestaltet wird und auch hinsichtlich des Ausgliederungsgrades kommunale Differenzen bestehen, werden seitdem nicht mit in die interkommunale Vergleichsbetrachtung einbezogen.

Zu Beginn des Jahres 2004 wurde das Prüfgebiet um die **Teilgebiete Informationstechnik und Ratsarbeit** erweitert.

Im Rahmen Prüfung der Informationstechnologie ermittelten wir die Kennzahlen „Betreute Bildschirmarbeitsplätze je IT-Stelle“ (Betreuungsquote), „IT-Ausgaben je Bildschirmarbeitsplatz“ sowie „IT-Ausgaben je

Einwohner“, um den personellen und finanziellen Ressourceneinsatz in diesem Bereich auch unter dem Gesichtspunkt einer möglichen Effizienzsteigerung für die Geschäftsprozesse der Gesamtverwaltung zu analysieren. Darüber hinaus waren auch die IT-Infrastruktur und die IT-Sicherheit Prüfungsinhalt.

Unter der Überschrift „Ratsarbeit“ haben wir die Ausgaben der Kommunen für die Arbeit der kommunalen Selbstverwaltung mithilfe der Kennzahlen „Ausgaben der Ratsarbeit je Einwohner“ sowohl intra- als auch interkommunal verglichen und deren Einflussgrößen, wie z. B. Zahl der Ratsmitglieder, Anzahl der Ausschüsse, Höhe der Aufwandsentschädigungen und geldwerten Leistungen, analysiert, um auch hier auf mögliche Optimierungspotenziale hinzuweisen.

Mit Abschluss der ersten Prüfrunde in allen Prüfsegmenten, ist die Informationstechnik und die Ratsarbeit nicht mehr Inhalt des Prüfgebietes Personal und Organisation. Die Informationstechnik wird zukünftig Gegenstand einer Fachprüfung sein; auf eine Fortschreibung der Kennzahlen zur Ratsarbeit wird – zugunsten anderer Schwerpunkte - in der zweiten Prüfungsrunde verzichtet.

Ebenfalls zu Beginn des Jahres 2004 wurde der Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI) in der überörtlichen Prüfung implementiert, in den seitdem auch Kennzahlen aus dem Prüfgebiet Personal und Organisation einfließen.

In der weiteren Entwicklung des Prüfgebietes wurden auch die Aufgabenbereiche in den Kommunen, die in Sondervermögen wahrgenommen werden, mit in die personalwirtschaftliche Betrachtung einbezogen, um die Vergleichbarkeit der Kennzahlen zu erhöhen. Für den interkommunalen Vergleich wurde der Vergleichsring entsprechend neu gebildet.

Vor dem Hintergrund eigener Erfahrungen und dem Wunsch der Kommunen nach einer **differenzierteren Betrachtung im Bereich der Stellenvergleiche** wurden Vergleichsmöglichkeiten auf einer tieferen Aggregationsebene konzipiert. Stellenvergleiche werden seither in verschiedenen klassischen Aufgabenbereichen der Gesamtverwaltung (Allgemeine Verwaltung, Finanz-, Ordnungs- und Bauverwaltung) durchgeführt. Es findet eine vertiefte personalwirtschaftliche Analyse zu den Produktbereichen Soziale Leistungen und Kinder-, Jugend- und Familienhilfe statt.

Darüber hinaus flossen auch Hinweise zu individuell geeigneten Organisationsstrukturen mit in die Prüfung ein, da sich organisatorische Ent-

scheidungen auch auf die personelle Ausstattung einer Kommune auswirken. Hier erfolgte insbesondere eine Betrachtung der Aufbauorganisation und der Leitungsebenen und –spannen.

Für die **Prüfungen der Landschaftsverbände in 2004/2005 und der Kreise in 2005/2006** haben wir eigene Leitfäden für das Prüfgebiet Personal und Organisation entwickelt, um den unterschiedlichen Anforderungen an die Inhalte einer personalwirtschaftlichen Betrachtung, u. a. auch im Hinblick auf die zusätzlichen Aufgabenbereiche, gerecht zu werden.

Insbesondere spielte bei den Landschaftsverbänden die Berücksichtigung der zahlreichen Sondervermögen eine größere Rolle als im kreisangehörigen Bereich.

Im Rahmen der Kreisprüfung haben wir neben den personalwirtschaftlichen Kennzahlen, die auch bei den kreisangehörigen Kommunen verwendet wurden, zusätzlich die Kennzahl „Personalausgaben Management je Stelle der Einzelpläne 0 bis 8 und der Sondervermögen“ gebildet. Mit dieser Kennzahl wurden die Personalausgaben des Querschnitts auf die tatsächlich besetzten Stellen der Einzelpläne 0 bis 8 und der Sondervermögen bezogen, um darzustellen, in welcher Höhe diese durch die Personalausgaben des Querschnitts belastet werden.

Weitere Entwicklungen sind absehbar

Voraussichtlich ab Mitte 2009 erfolgt eine gesamtpersonalwirtschaftliche Betrachtung auf hoch aggregierter Ebene im Rahmen der Querschnittsprüfung als **Haushalts- und Strukturprüfung**. Ein Stellenvergleich in verschiedenen klassischen Aufgabenbereichen der Gesamtverwaltung liefert im Rahmen der Haushalts- und Strukturprüfung einen ersten Überblick über ggf. vorhandene Besonderheiten im Hinblick auf die Personalausstattung. Eine vertiefte, produktbezogene Analyse auf Leistungsebene nehmen wir dann in – zeitlich von der Querschnittsprüfung unabhängigen – **Fachprüfungen** vor. Diese personalwirtschaftliche Betrachtung ergänzen wir um **Outputgrößen**.

Bislang war die personalwirtschaftliche Betrachtung im Bereich des Prüfgebietes Personal und Organisation eine reine Personalausgabenbetrachtung; Sachkosten für eine externe Aufgabenerledigung blieben unberücksichtigt.

Da auch vor dem Hintergrund des Neuen Kommunalen Finanzmanagements die umfassende **Produktbetrachtung** in den Vordergrund gerückt ist, werden zukünftig auch die Sachkosten für die Aufgabenerledigung durch Externe mit Berücksichtigung finden. Im Prüfgebiet Gebäudewirtschaft wird dieser Ansatz im Themenbereich Gebäudereinigung bereits jetzt erfolgreich praktiziert.

Es hat sich gezeigt, dass neben dem interkommunalen Kennzahlenvergleich auch Interesse an personalwirtschaftlichen und -rechtlichen Themenstellungen besteht. Dieser Nachfrage wird zukünftig im Rahmen von Fachprüfungen nachgekommen. Hierzu werden wir personalwirtschaftliche und -rechtliche Themenstellungen unter Berücksichtigung eines risikoorientierten Prüfungsansatzes, wie z. B. Arbeitsvertragsrecht: Teilzeit, Befristung, Dauerarbeitsverhältnis, Eingruppierung usw., konzeptionell aufbereiten und in den Kommunen prüfen. Das Fachthema soll dabei aber nicht in allen Kommunen flächendeckend abgeprüft werden, sondern auf eine zuvor definierte Anzahl von Kommunen beschränkt werden. Die allgemeinen Erkenntnisse aus den Prüfungen werden dann gebündelt und den übrigen Kommunen, die nicht individuell geprüft wurden, durch geeignete Kommunikationsträger, wie z. B. **Infobriefe**, zur Verfügung gestellt. Damit gewährleisten wir einen Informationsgewinn für alle Kommunen. Darüber hinaus sollen Praxishilfen für die Kommunen erarbeitet werden, die eine praxisorientierte und rechtssichere Bearbeitung personalwirtschaftlicher Aufgabenbereiche ermöglichen.

Kennzahlenübersicht

Auf der folgenden Seite geben wir einen Überblick, wie sich die Kennzahlen im Prüfgebiet Personal und Organisation zusammensetzen:

Zusammensetzung Kennzahlen – Prüfgebiet Personal und Organisation

= KIWI-Kennzahl	Ist-Stellen je 1000 EW	Kennzahlen für aufgaben-/produktbezogene Stellen auf Gesamtverwaltungsebene	Kennzahlen für einheitlich definierte Produkte des Bereichs „Soziale Leistungen“	Kennzahlen für einheitlich definierte Produkte des Bereichs „Jugend“
Personalausgaben Gesamtverwaltung in € je EW	Laufbahngruppenanteil Wahlbeamte	Fälle je Ist-Stelle Personalmanagement	z. B.: Soziale Leistungen gesamt: • Ist-Personalausgaben je EW (KGSt) • Personalausgaben je EW • Ist-Stellen je 1000 EW • Personalausgaben je Ist-Stelle (KGSt)	z. B.: Jugend gesamt: • Ist-Personalausgaben je EW (KGSt) • Personalausgaben je Ist-Stelle • Personalausgaben je Ist-Stelle (KGSt)
Versorgungskassenbeiträge in € je EW	Laufbahngruppenanteil höherer Dienst	Stellenanteile je 1000 EW für die Bereiche:	Wohngeld: • Berechnungsfälle je Vz-stelle • Pers.-Ausg. je Fall (KGSt) • Pers.-Ausg. je Ist-Stelle	Wirtschaftliche Jugendhilfe: • Hilfefälle je Vz-stelle • Pers.-Ausg. je Fall (KGSt) • Pers.-Ausg. je Ist-Stelle • Fälle je vz-verr. Stelle ASD • Pers.-Ausg. je Stelle ASD
Versorgungskassenbeiträge in € je Ist-Stelle Beamte	Laufbahngruppenanteil gehobener Dienst	<ul style="list-style-type: none"> • Organisation • Gleichstellung • Zentrale schülerbezogene Leistungen • Schülerbeförderung • typische Aufgaben der Kämmerer • Festsetzung und Erhebung kommunaler Steuern • Stadtkasse • Rechnungsprüfung • allg. Gefahrenabwehr • Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten • Einwohnermeldeaufgaben • Personenstandswesen • Brandschutz, Brandvorbeugung, Katastrophenschutz • Verkehr • Planung und Stadtentwicklung • Bauordnung • Denkmalschutz • Wohnungsbauförderung und -Versorgung, • Wohnraumsicherung • Umwelt- Landschafts- und Gewässerschutz • Baubetriebshof 	Antragsverfahren. SGB VI: • Verfahren je Vz-stelle • Pers.-Ausg. je Verf. • Pers.-Ausg. je Ist-Stelle	Beistandschaften: • Pers.-Ausg. je Fall • Fälle je Vz.-Stelle • Pers.-Ausg. je Ist-stelle
Beihilfen in € je EW	Laufbahngruppenanteil mittlerer Dienst		... vergleichbare Kennzahlen für die Bereiche: • Asylleistungen • Leistungen für HLU 3. Kap. SGB VII • Leistungen GSIAE • Leistungen 3. und 4. Kap. SGB VII	... vergleichbare Kennzahlen für die Bereiche • Amtspflegschaften/Vormundschaften • UVG • Jugendgerichtshilfe
Beihilfen in € je Ist-Stelle Beamte				
Personalausgaben alternativ in € je EW				
Personalausgaben in € je Ist-Stelle				
Personalausgaben alternativ in € je Ist-Stelle				
Durchschnittsalter der Beschäftigten				
Versorgungsleistungen in € je aktiver Beamter				

4.2.4. Jugend

Wo stehen wir heute?

Von Beginn der Tätigkeit der GPA NRW im Jahr 2003 an gehört das Prüfgebiet Jugend schon wegen seines finanziellen Gewichts sowie seiner besonderen familien-, sozial- und damit gesellschaftlichen Bedeutung als fester Bestandteil zum Prüfungskatalog. Die seither gewonnenen Erfahrungen im kreisangehörigen Raum, bei den Landschaftsverbänden, den Kreisen und nicht zuletzt den kreisfreien Städten führten zu verschiedenen Aktualisierungen und Anpassungen, die aktuell in die beginnende zweite Prüfrunde der kreisangehörigen Städte Eingang finden.

Im Sommer 2008 geht die Prüfung der kreisfreien Städte nach über einem Jahr zu Ende. Für die Ermittlung der Ergebnisse im Rahmen der Jugendprüfung haben wir hierbei noch auf die Ergebnisse der kameralen Jahresrechnung zurückgegriffen, da sich nur wenige kreisfreie Städte bereits im NKF befanden. Die betrachteten Prüfungsschwerpunkte konzentrierten sich auf

- die Hilfen zur Erziehung nach den §§ 27 ff. SGB VIII einschließlich der Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII und der Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII,
- die Tagesbetreuung für Kinder nach dem Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (GTK NRW) und § 23 SGB VIII (Tagespflege),
- die Erhebung von Grunddaten zur Personalbemessung für den Prüfbereich Personal und Organisation sowie
- einen Überblick über das Jugendamt als Ganzes.

Das Prüfthema Hilfen zur Erziehung haben wir abweichend von der gesetzlichen Definition nach dem SGB VIII weitergehend gefasst und hierin die Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII und die Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII einbezogen. Auch diese Hilfen bedürfen formeller Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII, wobei sich in der Praxis unterschiedliche Sicht und Handlungsweisen finden. Hieraus entstehen wiederum zum Teil deutlich voneinander abweichende Aufwendungen,

durch welche in den Städten entsprechend unterschiedliche Belastungen anfallen.

Unseren interkommunalen Vergleichen liegt ein Kennzahlenset zugrunde, in welchem die definierten Kennzahlen untereinander in Bezug stehen und mit dem wir z.B. einwohnerbezogene Zuschussbedarfe (Finanzkennzahlen), fallbezogene Ausgaben (Wirtschaftlichkeitskennzahlen) oder die Anzahl der Hilfeempfänger je 1.000 Einwohner unter 21 Jahren (Leistungskennzahl) darstellen und vergleichen. Das Ergebnis ermöglicht der Stadt zum einen eine Standortbestimmung und ist zudem Ausgangslage für tiefer gehende Analysen um festzustellen, worauf die ermittelten Werte der Kommune zurückzuführen sind.

Die Potenzialberechnungen werden optimiert und benchmarkorientiert vorgenommen. Mögliche Potenziale berechnen wir anhand der Leistungskennzahlen (z.B. Anzahl Hilfeempfänger, Anteil ambulanter Hilfen, Anteil Vollzeitpflege), da über sie Einfluss auf die Entwicklung genommen werden kann. Eine Realisierung der Potenziale wird immer auf einer mittel- bis langfristigen Zeitschiene angesetzt und ist häufig von einem zumindest vorübergehend zusätzlichen Ressourceneinsatz abhängig.

Im Rahmen der Tagesbetreuung für Kinder stand weniger das Auslaufmodell GTK an sich im Vordergrund der Betrachtung als vielmehr eine ggf. mögliche (und notwendige) Optimierung der Elternbeitragsquote sowie die Nutzung alternativer und wirtschaftlicher Betreuungsformen im Vergleich zur institutionellen Betreuung, z.B. in Form der Tagespflege, die insbesondere beim Aufbau der Betreuung unter dreijähriger Kinder bis zur Bereitstellung eines institutionellen Platzes eine Alternative darstellen kann.

Erprobt werden sollte die Erhebung von Personalkennzahlen, um zukünftig auch Aussagen zum Personaleinsatz im Jugendbereich machen zu können. Der Abgleich der Personallisten mit dem Jugendamt bereitete aufgrund des Umfangs (zum Teil bis über 1.000 Mitarbeiter/innen im Jugendamt) und der notwendigen Aufgabenzuordnung (Zuordnung von Stellenanteilen bei vollzeitverrechneter Betrachtung) teilweise jedoch erhebliche Probleme. Vereinzelt gab es auch Differenzen zwischen den Daten von Personalverwaltung und Jugendbereich.

Schließlich haben wir erstmals eine Darstellung des Ressourcenverbrauchs des Jugendamtes insgesamt in Form der Kennzahl „Zuschussbedarf des Jugendamtes je Einwohner“ (Finanzkennzahl) vorgenommen. Hierbei wurden neben den Personalaufwendungen auch die im

Rahmen der Prüfung nicht näher betrachteten Aufgabenbereiche einbezogen (z.B. offene Kinder- und Jugendarbeit) und somit der einwohnerbezogene, anteilige Ressourcenverbrauch des Jugendamtes am Gesamthaushaltsvolumen transparent gemacht.

Die Ziele unsere Prüfungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Messung von Ressourceneinsatz und -verbrauch (Finanzmittel und Personaleinsatz),
- Messung der Zielerreichung und
- Bewertung der Steuerungsleistungen.

Die Prüfergebnisse werden im Rahmen eines systematisierten Verfahrens erarbeitet, das aus mehreren Schritten besteht und in der Regel parallel abläuft:

- Im Rahmen der Datenerhebung werden Finanzdaten und Falldaten nach einheitlich festgelegten Standards erhoben, soweit erforderlich bereinigt und zu den Kennzahlen generiert. Das hierzu entwickelte Kennzahlensystem baut auf einem System von untereinander in Beziehung stehenden Kennzahlen auf und ist Grundlage für die Analyse der Ergebnisse. Die fünf hoch aggregierten Kennzahlen im Jugendbereich sind für die Hilfen zur Erziehung der „Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung je Einwohner“ und die „Ausgaben Hilfe zur Erziehung je Hilfsfall“, für die Tagesbetreuung für Kinder der „Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner“ und der „Zuschussbedarf der Tageseinrichtungen für Kinder je Platz“ sowie für das Jugendamt als Ganzes der „Zuschussbedarf des Jugendamtes je Einwohner“. Um ein stimmiges Bild zu erhalten, werden die Ergebnisse der Kennzahlenanalyse in die Gesamtbewertung einbezogen.
- Im Rahmen eines strukturierten Interviews werden die von uns betrachteten Bereiche gezielt im Hinblick auf erste Einschätzungen der Ergebnisse und die Bewertung von Organisation und Verfahren hinterfragt. Das Interview besteht aus 27 Fragen mit weiteren Unterfragen, wie z.B. „Welche Ziele und Aufgabenstellungen sind die drei wichtigsten im laufenden Jahr?“, „Werden Aufgaben- und Finanzverantwortung der erzieherischen Hilfen aufeinander abgestimmt?“ und „Ist eine aktuelle Bedarfsplanung für Tageseinrichtungen vorhanden?“. Das Interview hat sich zudem als „Türöffner“ zur Amtsleitung entwickelt, da diese in der Regel

die Gespräche selbst führen möchten und leistet so zielgerichtet einen Beitrag zu einer intensiven Kommunikation.

- Der Fragenkatalog Steuerungsleistungen dient der standardisierten Bewertung von Anforderungen an die Ausprägung der Qualität für die Gesamtsteuerung des Jugendamtes, die Steuerung der Hilfen zur Erziehung und die Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder. Die Fragen zielen z.B. auf den Umsetzungsstand einer produktorientierten Leistungsorganisation, die Priorisierung und den Ausbau ambulanter Hilfen zur Stärkung und Förderung der Erziehungsfähigkeit der Familien und die zeitnahe Anpassung des Angebotsbestandes an die sich verändernde Nachfrage im Rahmen kleinräumiger Prognosen zur Angebotsentwicklung ab. Eine Einordnung und Bewertung erfolgt im Abgleich mit den Ergebnissen der Kennzahlenergebnisse und deren Analyse.

Im Frühjahr 2008 hat die zweite Prüfrunde in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden mit einem aktualisierten Leitfaden begonnen. Hierbei bauen wir im Wesentlichen auf den Erfahrungen der Prüfungen der vergangenen fünf Jahre auf. In diesen hat sich gezeigt, dass das Interesse und die Ansprüche an der Jugendprüfung ständig gestiegen sind und eine fortwährende Aktualisierung und Fortentwicklung nach sich zogen (siehe Ausführungen im nachfolgenden Abschnitt „Was liegt hinter uns“).

Zur Erprobung des erneut aktualisierten Leitfadens und der weiter entwickelten Datenerhebung wurden die ersten Prüfungen intensiv durch den Facharbeitskreis begleitet und die Ergebnisse im Rahmen einer Harmonisierungsphase besprochen und abgestimmt. So war es möglich, die Validität der Daten weiter zu verbessern und die daraus resultierenden Kennzahlenergebnisse auf eine fundiertere Basis zu stellen. Als neue Kennzahlen haben wir nunmehr die Ausgaben Vollzeitpflege je Hilfefall, die Ausgaben Heimerziehung je Hilfefall sowie die Personalausgaben/-aufwendungen des Jugendamtes je Einwohner und die Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen des Jugendamtes aufgenommen. Entsprechend musste die Datenerhebung für die erforderlichen Basiswerte (Finanzdaten, Fallzahlen und Stellendaten) ergänzt werden.

Was liegt hinter uns?

Prüfung der kreisangehörigen Kommunen

Noch im Januar 2003 begannen die Prüfungen im Jugendbereich. Konzeptionelle Grundlagen waren nicht vorhanden, jedoch wurden die zu untersuchenden Aufgabenbereiche (Hilfen zur Erziehung und Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz) abgesprochen, da grundsätzlich das Ziel bestand, die Ergebnisse vergleichen zu können. Wesentliche Arbeitsgrundlagen waren ein Datenerhebungsblatt und ein Fragenkatalog, die aus den gewonnenen Erfahrungen der Bezirksregierung Düsseldorf im Rahmen der überörtlichen Prüfungen zusammengestellt wurden. Mit vier Prüfteams wurde die Arbeit aufgenommen und bis zum Sommer 2003 jeweils vier mittlere bzw. große kreisangehörige Städte geprüft.

Bereits die ersten Berichtsentwürfe zeigten unterschiedliche Schwerpunktsetzungen der einzelnen Prüfer innerhalb der festgelegten Aufgabenbereiche. Die Prüfungsergebnisse waren daher schon allein aufgrund dieser Unterschiede so gut wie nicht vergleichbar und konnten den selbst formulierten Ansprüchen zum Ziel der Prüfung nicht gerecht werden.

Aus dieser Situation heraus wuchs sehr schnell die Erkenntnis, die Grundlagen und Methodik der Prüfung neu zu organisieren. Reagiert wurde hierauf mit der Gründung des Projektes „Konzeptionelle Grundlagen der überörtlichen Prüfung“ im Frühjahr 2003, das ab dem Sommer dann in die konkrete Entwicklung eines Leitfadens Jugend mit den Prüfungsbereichen Hilfen zur Erziehung, Tagesbetreuung für Kinder und Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz mündete.

In der zweiten Hälfte des Jahres 2003 haben wir einen Prüfleitfaden entwickelt. Während dieser Phase wurden die Prüfungen ausgesetzt, um die vorhandenen wenigen personellen Ressourcen voll auf das Projekt konzentrieren zu können. Außerdem wurden die Ergebnisse mit Experten aus dem kommunalen Raum diskutiert, um die Aktualität der ausgewählten Aufgabenbereiche und Themen möglichst nahe mit den Bedürfnissen der geprüften Kommunen in Einklang zu bringen.

Anfang des Jahres 2004 begann der Neustart der Prüfungen, nun mit Leitfadenunterstützung. Die Prüfeinsatzplanung berücksichtigte zunächst mit Ausnahmen die mittleren und großen kreisangehörigen Städte (Kommunen mit Jugendamt). Die Hilfen zur Erziehung wurden noch sehr stark unter dem Blickwinkel der geleisteten Ausgaben betrachtet, die

erzielten Einnahmen und letztlich der Zuschussbedarf spielten eher eine untergeordnete Rolle. Die Praxis zeigte vielfach Probleme seitens der Städte, die Hilfen differenzierter darzustellen, da die haushaltsmäßige Zuordnung oft nicht den Gliederungs- und Gruppierungsvorschriften entsprach und Controlling und Berichtswesen sich noch im Aufbau befanden oder noch nicht so aussagekräftig waren, um hierüber die abgefragten Daten zu erhalten. Die fehlende Transparenz war häufig auch auf eine mangelhafte IT-Ausstattung zurückzuführen. Insbesondere bei den Sozialen Diensten, aber auch bei der Wirtschaftlichen Jugendhilfe und der Jugendhilfeplanung ist uns dies aufgefallen. Das Thema Tagesbetreuung für Kinder ist als neues Thema aus der konzeptionellen Arbeit hervorgegangen, obwohl die Steuerungsmöglichkeiten weniger ausgeprägt sind. Hier ist aber der wachsende kommunale Anteil von Bedeutung, der maßgeblich durch Träger- und Gruppenstrukturen und das Elternbeitragsaufkommen beeinflusst wird. Auch die Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz erwiesen sich als wenig steuerungsrelevant, gleichwohl ist das Interesse an den Ergebnissen, insbesondere zur Quote der Rückeinnahmen, bei den Kommunen groß.

Im Jahre 2005 erfolgte eine weitere Aktualisierung des Leitfadens, insbesondere aus Anlass der beginnenden Prüfungen bei den Kreisen (siehe Ausführungen im folgenden Abschnitt Prüfung der Kreise). Bei den Hilfen zur Erziehung wurden nun auch die Einnahmen mit erfasst, während der Aufgabenbereich zu den UVG-Leistungen wegfiel bzw. außerhalb des Berichtes nur noch auf Wunsch der jeweiligen Kommune erhoben wurde. Die letzten Jugendämter im kreisangehörigen Raum wurden im Jahr 2006 geprüft. Damit war die Prüfung der mittleren und großen kreisangehörigen Städte abgeschlossen.

Prüfung der Landschaftsverbände

Für das Jahr 2004 wurde die Prüfung der beiden Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe in die Prüfeinsatzplanung aufgenommen. Die Landschaftsverbände sind in Nordrhein-Westfalen u. a. überörtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe und schwerpunktmäßig für Aufgaben der Koordinierung, Beratung, Planung und Förderung zuständig.

Aufgrund des abweichenden Aufgabenspektrums musste ein neuer Leitfaden entwickelt werden, der jedoch von seiner Anlage sehr abstrakt gehalten wurde, um im Rahmen der Prüfung flexibel auf die sich stellenden Anforderungen reagieren zu können. Die konzeptionelle Vorbereitung der Prüfung mit der Entwicklung eines Leitfadens begann im Früh-

sommer 2004, die Aufnahme der Prüftätigkeit erfolgte schon kurz darauf noch im Sommer und erstreckte sich bis zum Ende des Jahres 2004.

Die Schwerpunkte unserer Betrachtungen in den beiden Landesjugendämtern konzentrierten sich auf die Organisation und Aufgabenwahrnehmung (Standards, Steuerung und Controlling), den Ressourceneinsatz einschließlich Personal sowie die Zusammenarbeit der beiden Landesjugendämter. Die Ergebnisse zeigten bei gleicher Aufgabenstellung zum Teil deutliche Unterschiede in der Form der Aufgabenerledigung und den hierfür bereitgestellten Ressourcen (Finanzmittel und Personal). Auch die Zusammenarbeit gestaltete sich wenig zielgerichtet und war optimierungsfähig, um unnötig Ressourcen verzehrende Doppelarbeiten zu vermeiden (z.B. fachliche Anforderungen und technische Ausstattung mit Anwendungssoftware).

Prüfung der Kreise

Die Prüfung der Kreise in Nordrhein-Westfalen begann im November 2005 und endete im Juni 2006. In 28 der 31 Kreise bestehen Kreisjugendämter, die abhängig von den Strukturen (ländlicher Bereich oder Ballungsgebiet) für eine unterschiedliche Anzahl kleiner kreisangehöriger Gemeinden und Einwohner zuständig sind.

Auch hier war wieder eine Anpassung des Leitfadens Jugend auf kreis-spezifische Besonderheiten erforderlich, die sich u. a. durch die Aufgabenwahrnehmung für die kleinen kreisangehörigen Städte und Gemeinden stellen (z.B. Finanzierung über Jugendamtsumlage). Wie bereits bei der Leitfadenarbeit für die kreisangehörigen Kommunen haben wir die Themen mit Experten aus den Kreisen diskutiert, um die Akzeptanz der Prüfung zu verbessern.

Schwerpunkte unserer Prüfung waren die Hilfen zur Erziehung und die Tagesbetreuung für Kinder. Neben einer tiefer gehenden Differenzierung der Daten und damit größerer Transparenz wurden erstmals auch Potenziale aufgezeigt, die sich bei einer veränderten Steuerung bestimmter Hilfeformen und Leistungen durch zielgerichtetes Handeln erschließen lassen. Hierauf haben wir in unseren Empfehlungen hingewiesen. Ferner haben wir erstmals begonnen, Personaldaten zur Bildung von Personalkennzahlen zu erheben. Hierbei stand zunächst der soziale Dienst im Blickfeld.

Was liegt vor uns?

Wir wollen auf wichtige aktuelle Geschehnisse und die Änderung von rechtlichen Rahmenbedingungen schnell reagieren und diese soweit möglich und angebracht in unsere Prüfung integrieren. So werden wir uns ab Herbst 2008 des Themas **Kinderschutz** in den Prüfungen annehmen und den hierzu erarbeiteten Leitfaden in die Praxis umsetzen. Hierbei steht nicht die Prüfung von Einzelfällen unter fachlichen Gesichtspunkten (Analyse von Gefährdungspotentialen und fachlichen Interventionsentscheidung) im Vordergrund, sondern es geht vielmehr darum, welche verfahrensbezogenen Standards vereinbart worden sind (z.B. in Form von Dienstanweisungen, Qualitätshandbüchern, Leitfäden etc.) und wie diese in der Praxis umgesetzt werden. Ferner ist von Interesse, ob die Personalisierung der Aufgaben nach § 8a SGB VIII in ausreichendem Maße erfolgt und damit den Mitarbeitern/innen des sozialen Dienstes die notwendigen zeitlichen Ressourcen zur Verfügung stehen. Unsere bisher gewonnenen Erfahrungen zeigen hier eher in eine umgekehrte Richtung, da in der Regel kaum qualifizierte Kinderschutzfachkräfte zur Verfügung stehen und die fehlenden Zeitanteile im sozialen Dienst zu Lasten der Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII und damit der Leistungssteuerung der Hilfen zur Erziehung insgesamt gehen.

Schließlich wird das NKF auch den Jugendbereich immer stärker tangieren. Wir haben daher unsere Datenerhebung bereits NKF-kompatibel weiter entwickelt und erproben diese schon in den laufenden Prüfungen. Im Rahmen der produktbezogenen Betrachtung bleibt aufgrund der uneinheitlichen Produktdefinitionen der Städte abzuwarten, ob es gelingt, hier eine Vergleichsebene zu finden.

Für die weitere Zukunft beabsichtigen wir, den Aufgabenbereich Schule konzeptionell zu erschließen und in den Jugendbereich zu integrieren. Damit schließen wir eine wichtige Schnittstelle zwischen Jugend und Bildung.

Kennzahlenübersicht

Auf der folgenden Seite geben wir einen Überblick, wie sich die Kennzahlen im Prüfgebiet Jugend zusammensetzen:

Zusammensetzung Kennzahlen – Prüfgebiet Jugend

= KIWI-Kennzahl

Zuschussbedarf /ordentliches Ergebnis des Jugendamtes in € je EW

Zuschussbedarf /ordentliches Ergebnis des Jugendamtes in € je EW unter 21 Jahre

Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen des Jugendamtes je 1.000 EW

Personalausgaben /-aufwendungen des Jugendamtes in € je EW

Zuschussbedarf für Hilfe zur Erziehung in € je EW

Zuschussbedarf für Hilfe zur Erziehung in € je EW bis zum 21. Lebensjahr

Ausgaben für Hilfen zur Erziehung ohne Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder nach § 35a SGB VIII in € je Hilfefall

Ausgaben für stationäre Hilfen in € je Hilfefall

Ausgaben für ambulante Hilfen in € je Hilfefall

Anteil der ambulanten Hilfefälle an den Hilfefällen nach § 36 und § 35a SGB VIII in Prozent

Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen nach § 36 SGB VIII in Prozent

Leistungsdichte (Anzahl der Hilfeplanfälle je 1000 EW bis zum 21. Lebensjahr) mit § 35a SGB VIII

Ausgaben für Vollzeitpflege je Hilfefall

Ausgaben für Heimerziehung je Hilfefall

Ausgaben für Hilfen zur Erziehung ohne Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder nach § 35a SGB VIII in € je Hilfefall

Ausgaben für stationäre Hilfen ohne § 35 a SGB VIII in € je Hilfefall

Ausgaben für ambulante Hilfen ohne § 35 a SGB VIII in € je Hilfefall

Anteil der ambulanten Hilfefälle an den Hilfefällen nach § 36 SGB VIII in Prozent (ohne § 35a)

Leistungsdichte (Anzahl der Hilfeplanfälle je 1000 EW bis zum 21. Lebensjahr) ohne § 35a SGB VIII

Zuschussbedarf für Tagesbetreuung für Kinder in € je Platz

Zuschussbedarf für Tagesbetreuung für Kinder in € je EW

Anteil der altersgemischten Gruppen an den Gruppen in Tageseinrichtungen insgesamt

Anteil der Gruppen anderer Träger / Elterninitiativen an den Gruppen in Tageseinrichtungen insgesamt

Anteil der Tagespflegeplätze an den Tagesbetreuungsplätzen insgesamt

4.2.5. Soziales

Seit 2003 haben wir den Prüfbereich mit unterschiedlichen Themen und Schwerpunkten in den kreisangehörigen Kommunen, Landschaftsverbänden, Kreisen und kreisfreien Städten geprüft. Besondere Herausforderungen ergaben sich durch die starken Veränderungen der sozialen Sicherungssysteme. Somit mussten auch die Prüfungsthemen und -inhalte im Fachbereich ständig angepasst werden.

Wo stehen wir heute?

Im Vorfeld der **Prüfung der kreisfreien Städte** haben wir in zwei Runden mit kommunalen Experten über die konzeptionellen Grundlagen (u.a. über das aus den Kreisen bekannte Erfassungstableau) diskutiert und diese an die Gegebenheiten der kreisfreien Städte angepasst. Als Themen der vergleichenden Untersuchung wurden die „Leistungen der Hilfe zur Pflege“ und die „Leistungen der Grundsicherung“ gewählt.

Der Bereich der ARGE(n) (Arbeitsgemeinschaften) wird vielfältig geprüft durch die Bundesagentur, die kommunalen Rechnungsprüfungsämter und die Bundes- und Landesrechnungshöfe. Die Übertragung auf die kreisfreien Städte und Kreise erfolgte zunächst als Selbstverwaltungsaufgabe und wurde mit der Änderung des AG SGB II im Juni 2007 in eine Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung umgewandelt. Damit wurden die Handlungsspielräume der Kommunen stark eingeschränkt. Aus den oben genannten Gründen betrachten wir lediglich die materiellen Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende, soweit die kommunale Seite betroffen ist, ohne die Kennzahlen zu bewerten.

Für den Bereich der Hilfe zur Pflege erheben wir weitgehend die gleichen Kennzahlen wie bei den Kreisprüfungen (siehe nachfolgend unter „Entwicklungsschritte“). Die Kennzahlen sind lediglich verfeinert und in einigen Bereichen modifiziert. Zum Beispiel werden zusätzlich die Anzahl der Leistungsbezieher je Pflegefachkraft, Anteil der Pflegestufe 0 für Empfänger außerhalb von Einrichtungen, die Leistungsdichte der über 65-Jährigen und vieles mehr erfasst.

Da sich die KIWI-Kennzahlen in den Kreisprüfungen bewährt haben, wurden diese unverändert übernommen. Wie in den Kreisprüfungen ha-

ben wir auch in den kreisfreien Städten eine Potenzialberechnung anhand der Kennzahl „Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher“ durchgeführt. Anders als bei den Kreisen werden Potenziale zu den Leistungen aus folgenden Kennzahlen berechnet:

- Anteil ambulanter Hilfen
- Pflegewohngeld
- Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher im jeweiligen Sozialcluster

Das Gesamtpotenzial addiert sich aus den oben dargestellten Einzelpotenzialen.

Bei sämtlichen wesentlichen Indikatoren wurden die Bandbreiten der Ergebnisse des sozioökonomischen Clusters (siehe Kapitel 4.1.1) und der Größenklasse dargestellt. So kann die eigene Finanzsituation auch im jeweiligen Cluster und in der Größenklasse bewertet werden.

Im Rahmen der zweiten Prüfrunde in den mittleren kreisangehörigen Kommunen werden zurzeit im Sozialbereich die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, dem SGB XII, dem SGB II und sonstige soziale Leistungen geprüft.

Die Spitzenkennzahlen „Zuschussbedarf für soziale Leistungen je Einwohner“ und „Zuschussbedarf der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz je Leistungsbezieher“ beinhalten Potenzialberechnungen. Eine KIWI Kennzahl wird nicht mehr gebildet.

Folgende Kennzahlen werden erhoben:

- Strukturkennzahlen (SGB II Quote, HzL Quote, Grundsicherungsquote, Anteil der nach § 4 Abs. 1 FlüAG erstattungsberechtigten Asylbewerber an der Gesamtzahl der Leistungsbezieher in Prozent)
- Zuschussbedarf für Soziale Leistungen je Einwohner
- Zuschussbedarf nach dem SGB II je Einwohner
- Zuschussbedarf nach dem SGB XII je Einwohner
- Zuschussbedarf nach dem SGB XII je Leistungsbezieher

- Zuschussbedarf für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz je Einwohner/ je Bedarfsgemeinschaft/ je Leistungsbezieher
- Zuschussbedarf für Leistungen nach dem SGB II je Leistungsbezieher / je Bedarfsgemeinschaft
- Integrationsquote auf den ersten Arbeitsmarkt

Mit diesen Kennzahlen soll die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung gemessen werden.

Was liegt hinter uns?

Bereits von Beginn der Prüfung im Bereich Soziales haben wir mit standardisierten Prüflitfäden, Datenerhebungsbögen und Interviewbögen gearbeitet. Prüfungsinhalt im Jahr 2003 waren neben dem Bereich Asyl auch die Leistungen der Grundsicherung für erwerbsunfähige bzw. Menschen über 65 Jahren. Da sich der Bereich der Grundsicherung als wenig steuerungsrelevant erwiesen hat, wurde die Prüfung dieser Leistungen nach drei Prüfrunden eingestellt.

Durchgehend wurde der Bereich des Asylbewerberleistungsgesetzes untersucht. Seit 2004 wurde für diesen Bereich eine KIWI Kennzahl gebildet:

- Zuschussbedarf je Leistungsbezieher in Euro

Mit Abnahme der Asylbewerberzahlen und Zunahme der Wichtigkeit des Prüfgebietes Jugend wurde der Bereich Asyl ab Ende 2004 nur noch auf Wunsch der Kommunen untersucht. Bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen wurde der Bereich Soziales in der Regel nicht mehr untersucht.

Die Eingliederungshilfe nimmt 75 Prozent der Verwaltungshaushalte der **Landschaftsverbände** ein, deshalb haben wir diese Hilfeart bei den Landschaftsverbänden ins Prüfungsprogramm aufgenommen. Aus dem umfangreichen Aufgabenkatalog der Eingliederungshilfe sind im Rahmen einer Vorauswahl von der GPA NRW folgende Hilfearten als Prüffelder für weitergehende Untersuchungen festgelegt worden:

- Stationäre und teilstationäre Eingliederungshilfe (in eigenen und fremden Einrichtungen) gem. §§ 39, 40 BSHG in Verbindung mit der DVO zu § 47 BSHG
- Betreutes Wohnen behinderter Menschen gem. §§ 39, 40 BSHG in Verbindung mit § 2 AV BSHG
- Beschäftigung in einer Werkstatt für Behinderte gem. §§ 39, 40 und 41 BSHG in Verbindung mit § 136 ff. SGB IX
- Heilpädagogische Maßnahmen für Kinder gem. §§ 39, 40 BSHG in Verbindung mit § 55 Abs.2. Nr. 2 und § 56 SGB IX

Die Regelungen des § 39 BSHG entsprechen inhaltlich den §§ 53 bis 60 SGB XII. Dazu wurden Struktur- Wirtschaftlichkeits- und Leistungskennzahlen gebildet.

Obwohl die Landschaftsverbände im Bereich Soziales nahezu gleiche Aufgaben zu erledigen haben, hat sich in der Praxis gezeigt, dass gravierende Unterschiede in der Organisation, der Personalausstattung, der Datengrundlage und der Aufgabenerledigung vorhanden sind.

In den Jahren 2005 und 2006 haben wir die **Sozialämter der Kreise** interkommunal verglichen. Dabei sollten besonders wirtschaftliche Verfahrensweisen herausgearbeitet und eine gute kommunale Praxis benannt und entsprechend weitergeben werden. Bei den Kreisen haben wir die Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen sowie der Fallzahlen in den Bereichen der Hilfe zur Pflege (SGB XII) und der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) untersucht. Auch zu diesem Bereich wurde gemeinsam mit Fachleuten aus der Praxis ein Prüfungsleitfaden entwickelt, der die Basis der Prüfung bildete. Erstmals haben wir für den Prüfbereich eine Datenbank eingesetzt, die eine sehr strukturierte Auswertung der Daten ermöglichte.

Die Leistungsorganisation der Hilfe zur Pflege haben wir an folgender Struktur gemessen:

Produktbereich Hilfen bei Pflegebedürftigkeit		
Leistungsorganisation		
Steuerungsleistungen	Wirtschaftliche Leistungen	Qualitätssicherung
Pflegeplanung	Hilfe zur Pflege	Heimaufsicht
Pflege- und Wohnberatung	Pflegewohngeld und Investitionskostenzuschüsse	Evaluation der Wirksamkeit der Leistungen
Individuelle Hilfeplanung	Unterhaltsheranziehung	
	Förderung komplementärer Leistungen	

Den Personaleinsatz im Rahmen der Leistungssachbearbeitung der Hilfe zur Pflege haben wir - abgestellt auf das Jahr 2004 - interkommunal verglichen auf der Basis der Kennzahl „Anzahl der Leistungsbezieher je vollzeitverrechneter Stelle in der Leistungssachbearbeitung Hilfe zur Pflege und Pflegewohngeld“. Hierbei haben wir nur Trends aufgezeigt, da die Validität der erhobenen Daten nicht bei allen Kreisen gewährleistet werden konnte.

Weiter sollte untersucht werden, ob steuerungsrelevante Daten für eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung aufbereitet und effektiv genutzt werden. Die wirtschaftliche Betrachtung bildet den Kern der Prüfung. Sowohl die Erhebung als auch die Analyse der Daten erfolgte in enger Zusammenarbeit mit den Kreisen. Zur Analyse der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung haben wir folgende Kennzahlen für den Bereich Hilfe zur Pflege gebildet:

- Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Einwohner in Euro (KIWI Kennzahl);
- Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro (KIWI Kennzahl);
- Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher außerhalb und innerhalb von Einrichtungen in Euro;
- Anteil der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen an den Leistungsbeziehern insgesamt in Prozent;
- Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren in Prozent;
- Leistungsdichte (Anzahl der Leistungsbezieher an der Bevölkerung ab 65 Jahren) und

- Pflegeplatzdichte (Anzahl der stationären Pflegeplätze je 1000 Einwohner).

Die Spannbreiten bei den Kennzahlenergebnissen waren beträchtlich.

Was liegt vor uns?

Wie in den anderen Prüfbereichen wird eine noch stärkere Produktbetrachtung stattfinden.

Da sich die gemeindliche Sozialstruktur stark verändert hat, haben sich auch die Handlungsfelder der GPA NRW verändert. Deshalb wird der Leitfaden für die Prüfung der kreisangehörigen Kommunen zurzeit überarbeitet. Bis September 2008 prüfen wir noch nach dem bisherigen Leitfaden. Danach betrachten wir ausschließlich Themenfelder, in denen die Kommunen steuernd eingreifen können. Viele der bisher erhobenen Kennzahlen fallen deshalb weg. Als neues Themenfeld kommen beispielsweise die „Sozialen Einrichtungen (Einrichtungen der offenen und teiloffenen Jugendarbeit, Altenbegegnungsstätten, Übergangswohnheime etc.) in Betracht, da in diesen Bereichen erhebliche Finanzmittel gebunden sind. Daneben wird weiterhin die Organisationsstruktur der Sozialämter transparent gemacht und bewertet sowie die Personalausstattung betrachtet.

Auch bei der nächsten Prüfung der Landschaftsverbände werden wir das Produkt Eingliederungshilfe prüfen. Da beide Verbände inzwischen auf NKF umgestellt haben, wird es möglich sein, eine umfassende Produktbetrachtung vorzunehmen. Ob eine Veränderung der Prüfungssystematik vorzunehmen ist (beispielsweise Teams aus Finanz- Personal- und Sozialprüfer untersuchen einen Teilbereich), wird sich bei der Vorbereitung der Prüfung zeigen. Auf einige bereits erhobene Leistungs- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen kann aufgesetzt werden.

Der Bereich Hilfe zur Pflege wird aufgrund der finanziellen Auswirkungen auf die Kreishaushalte wieder ein Thema der nächsten Prüfung der Kreise sein. Aufsetzend auf die Darstellung von Leistungskennzahlen werden ferner Personalkennzahlen (Overhead des Sozialamtes, Leistungsbezieher pro Leistungssachbearbeiter) und Steuerungskennzahlen (Steuerungsquote des Sozialamtes) entwickelt. Zusätzlich werden die Aufwendungen für komplementäre Hilfen und Altenbegegnungsstätten und die

Leistungen der Grundsicherung im Alter mit in die Prüfung einbezogen.
So kann der Fachbereich Soziales umfassend untersucht werden.

Kennzahlenübersicht

Auf der folgenden Seite geben wir einen Überblick, wie sich die Kennzahlen im Prüfgebiet Soziales zusammensetzen:

Zusammensetzung Kennzahlen – Prüfgebiet Soziales

SGB II-Quote (Anteil der Leistungsbezieher nach dem SGB II (Alg II und Sozialgeld) an der Bevölkerung bis 65 Jahren)	Zuschussbedarf für soziale Leistungen in € je EW	Integrationsquote in den 1. Arbeitsmarkt (Integration erwerbsfähiger Leistungsbezieher) in Prozent
HzL-Quote (Anteil der Leistungsbezieher von Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem BSHG / 3. Kapitel SGB XII an der Bevölkerung)	Zuschussbedarf für Leistungen nach dem SGB II in € je EW	
Grundsicherungsquote (Anteil der Bezieher von Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit nach dem GSIG / 4. Kapitel SGB XII an der Bevölkerung)	Zuschussbedarf für Leistungen nach dem SGB XII in € je EW	
Anteil der nach § 4 Abs. 1 FlüAG erstattungsberechtigten Asylbewerber an der Gesamtzahl der Leistungsbezieher in Prozent	Zuschussbedarf für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in € je EW	
	Anteil der Ausgaben/Aufwendungen für soziale Leistungen an den Ausgaben/Aufwendungen im Verwaltungshaushalt	
	Differenz von Zuschussbedarf für soziale Leistungen zu den der Kommune verursachungsgerecht zuzurechnenden Nettoaufwendungen in €	
	Zuschussbedarf für soziale Leistungen in € je Leistungsbezieher	
	Zuschussbedarf für Leistungen nach dem SGB XII in € je Leistungsbezieher	
	Zuschussbedarf für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in € je Leistungsbezieher	
	Zuschussbedarf für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in € je Bedarfsgemeinschaft	
	Zuschussbedarf für Leistungen nach dem SGB II in € je Leistungsbezieher	
	Zuschussbedarf für Leistungen nach dem SGB II in € je Bedarfsgemeinschaft	

4.2.6. Bauleistungen / Infrastruktur

Aktueller Stand

Die Prüfung der **Bauleistungen** umfasst bei den **kreisfreien Städten** eine Betrachtung

- der allgemeinen Korruptionsprävention und der Organisation des Vergabewesens,
- des Nachtragswesens und
- des Bauinvestitionscontrollings.

Bei der Betrachtung dieser Prüffelder stehen der Schutz der Kommune vor finanziellen Schäden, die Rechtmäßigkeit der Verfahren, eine optimale Organisation und Steuerung der Abläufe sowie der Schutz der Mitarbeiter im Vordergrund. Unsere Fragebögen zeigen über den **Erfüllungsgrad den erreichten Wert in % gegenüber dem Optimalwert (100 %)** auf.

Neu konzipiert haben wir die **Erfüllungsgrade zum Nachtragswesen und zum Bauinvestitionscontrolling**. Grund dafür war, dass die Prüfung einzelner Baumaßnahmen zu zeitaufwändig und angesichts der Fülle an Maßnahmen als nicht aussagekräftig angesehen wurde. Wir haben uns deshalb in Abstimmung mit den kommunalen Experten für eine Prüfung auf struktureller Basis entschieden.

In die Prüfung der **Infrastruktur** der kreisfreien Städte sollten die Erfahrungen und Erkenntnisse aller bisherigen Prüfung einfließen und zu einer weiteren Optimierung dieses Prüfgebietes führen. Allerdings zeigten die Expertengespräche wie auch unsere Erfahrungen vor Ort teilweise Grenzen auf. Das Thema Bauhof wurde beispielsweise auf Wunsch der kommunalen Experten wegen ihrer unterschiedlichen organisatorischen Einbindung nicht in die Prüfung einbezogen. Eine Klassierung wie sie bei den Kreisen stattfand, konnten wir aus den vorliegenden Daten nicht herleiten, da es keine Strukturmerkmale gab, die in direktem und nachweisbarem Zusammenhang zur Höhe der Unterhaltungsausgaben der Straßen oder Grünflächen standen. Auch die Ermittlung eines Durchschnittswertes über vier Jahre für die Unterhaltungsausgaben, der sich

in den Kreisen gut etabliert hatte, konnte bei der Prüfung der kreisfreien Städte nicht fortgeführt werden. Die Personalausgaben dagegen wurden erstmalig in die Unterhaltungsausgaben eingerechnet. Diese lagen jedoch, da sie nicht direkt aus dem Haushalt zu entnehmen waren, sondern über eine mitarbeiterscharfe Zuordnung von Stellenanteilen ermittelt werden mussten, nur für das Jahr 2006 vor, so dass eine Durchschnittswertberechnung nicht möglich war.

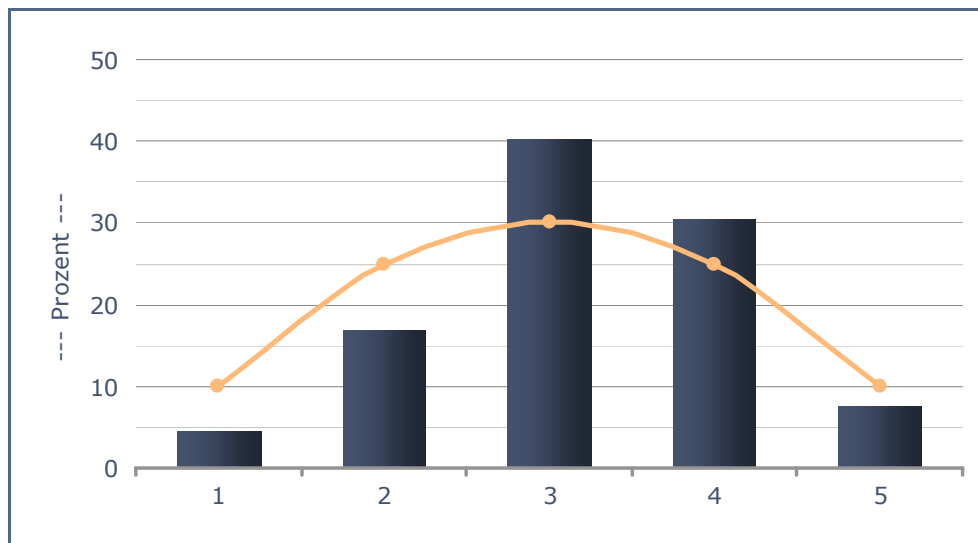
Gleichwohl konnten viele Optimierungen und Weiterentwicklungen umgesetzt werden. Dazu zählen:

- Der Erfüllungsgrad, der sich bislang auf das gesamte Infrastrukturvermögen bezog, wurde entsprechend der von uns betrachteten Bereiche in zwei Erfüllungsgrade aufgeteilt:
 - **Erfüllungsgrad „Steuerung der Unterhaltung der Verkehrsflächen und -anlagen“**
 - **Erfüllungsgrad „Steuerung der Unterhaltung der Grünflächen“**

Die ersten Erfahrungen aus den Prüfungen zeigen, dass sich diese Unterteilung und Konzentration auf die im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung einbezogenen Bereiche bewährt hat.

Da die Erfassung und Bewertung des Straßenvermögens in den kreisfreien Städten bereits weit fortgeschritten oder abgeschlossen war, konnten wir die Bezugsgröße von der Länge (km) auf die Fläche (m²) ändern und erheben somit eine genauere und aussagekräftigere Wirtschaftlichkeitskennzahl.

Eine stichprobenhafte Befahrung der Straßen zur Analyse der Straßenzustände ist in den kreisfreien Städten allein aufgrund der Größe nicht möglich. Daher wurden die im Rahmen der Bewertung der Straßen für die Eröffnungsbilanzen entwickelten Straßenzustandsklassen in unsere Analyse und Bewertung einbezogen. Entsprechend der prozentualen Anteile der Straßenlängen bzw. -flächen in den einzelnen Schadensklassen wird eine Verteilungskurve erstellt. Darüber wird eine „Normalverteilung“ gelegt, die aus unserer derzeitigen Sicht unter Berücksichtigung des Lebenszyklus der Straßen einer in etwa durchschnittlichen Verteilung entspricht.



Die zusammengefasste KIWI-Kennzahl „Ausgaben der Infrastrukturerhaltung je Einwohner“ wird nicht mehr gebildet und erhoben. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass eine Bewertung nur sehr schwierig möglich ist, da es sich bei der Straßen- und Grünflächenunterhaltung um zwei gänzlich verschiedene Bereiche handelt.

Aus diesem Grund werden getrennte KIWI-Kennzahlen für die Straßen und Grünflächen erhoben:

- Ausgaben für die Straßenunterhaltung je Einwohner/je m²
- Ausgaben für die Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen je Einwohner/je ha

Zusätzlich haben wir in das Prüfprogramm die Betrachtung der Straßenbeleuchtung mit verschiedenen Kennzahlen aufgenommen.

Für eine detailliertere Analyse der **Straßenunterhaltungsausgaben** haben wir eine Differenzierung der Ausgaben nach Straßen/ Wegen/ Plätzen, Straßenbegleitgrün, Brücken, weitere Ingenieurbauten, Verkehrssignalanlagen, Beschilderung sowie Fahrrad- und Gehwege vorgenommen. Es hat sich aber gezeigt, dass nur wenige Städte eine derartige Differenzierung sowohl ausgabe- wie auch leistungsseitig vorgenommen haben, so dass interkommunale Vergleiche nur sehr eingeschränkt möglich sind.

Mit **Beginn der zweiten Prüfrunde ab Ende 2007 in den mittleren kreisangehörigen Kommunen** wird das Thema **Bauleistungen** – aufgrund der geringeren Tagewerksanzahl – wie folgt modular angegangen:

Modul 1 mit Fragen zur Allgemeinen Korruptionsprävention und Organisation des Vergabewesens (anhand einer Checkliste mit Bewertung, Benchmark 100 Prozent des Erfüllungsgrades, Prüfung durch Anforderung von Unterlagen). Wenn seit der letzten Prüfung das Vergabewesen neu organisiert wurde oder in der letzten Prüfung schlechte Ergebnisse ermittelt wurden, wird die Durchführung eines Eröffnungstermins begleitet. Zur Funktionsprüfung des Vergabewesens werden anhand einer Checkliste fünf Baumaßnahmen untersucht, die nach § 16 KorruptionsbG angezeigt worden sind bzw. anzeigepflichtig gewesen wären (Aktenprüfung).

Modul 2 geht auf Vertragsbedingungen, Prüfung der Konformität der VOB sowie Vergleich der Auftrags- zu den Abrechnungssummen und Nachträge ein. Geprüft werden zehn Baumaßnahmen, die nach § 16 KorruptionsbG angezeigt worden sind bzw. anzeigepflichtig gewesen wären (Aktenprüfung), anhand einer Checkliste sowie ggf. weitere nicht anzeigepflichtige Maßnahmen. Dieses Modul ist als Ergänzung des Prüfprogramms zu werten. Es wird nur dann geprüft, wenn im konkreten Einzelfall in einer Kommune in diesem Bereich erhebliche Defizite bestehen oder der Wunsch geäußert wird.

Die Fragebögen wurden aktualisiert. Bei Prüffeldern, in denen in der Vergangenheit die Erfüllungsgrade auch im Mittel nahe 100 Prozent lagen (z. B. Vollständigkeit der Bauakten) wird künftig auf eine Prüfung verzichtet.

Die **Konzeption „Infrastruktur“** für die zweite Prüfrunde setzt grundsätzlich auf der der kreisfreien Städte auf. Aber auch hier mussten wir Veränderungen vornehmen:

- Im Bereich der Straßenunterhaltung zeigte sich nicht nur eine fehlende Differenzierung nach Fahrbahn, Straßenbegleitgrün, Brücken, Ingenieurbauten, Beschilderung und Fahrrad- und Gehwegen in den Kommunen sondern auch eine fehlende Unterteilung nach Straßen und Wirtschaftswegen.
- In der Konsequenz haben wir entschieden, als KIWI-Kennzahl die zusammengefasste Kennzahl „Ausgaben für die Unterhaltung der Straßen und Wirtschaftswege je Einwohner und je 1.000 m² Verkehrsfläche“ zu definieren.

- Den Bereich der Straßenbeleuchtung haben wir weiter ausgearbeitet und spezifiziert. Die „Ausgaben für die Straßenbeleuchtung je 1.000 m² beleuchtete Verkehrsfläche“ haben wir als KIWI-Kennzahl definiert. Darunter dienen weitere Kennzahlen der Analyse und Potenzialberechnung.
- Bei den Unterhaltungsausgaben der Straßenbeleuchtung haben wir eine Clusterung nach dem Eigentumsverhältnis vorgenommen, da sich die Ausgaben in Abhängigkeit davon in ihrer Höhe stark unterscheiden.
- Die Betrachtung der Park- und Gartenanlagen haben wir aus dem Prüfprogramm genommen, da dieser Ausschnitt aus dem gesamten Grünflächenangebot der Städte in der zweiten Prüfrunde keinen weiteren Mehrwert ergeben hätte. Auf eine Erweiterung auf alle Grünanlagen der Kommunen haben wir aufgrund des zur Verfügung stehenden Tagewerksvolumens in der Prüfung wie auch in der Konzeption zunächst verzichtet.
- Den Erfüllungsgrad Bauhof haben wir optimiert. Zusätzlich wird in der Prüfung eine Aufgabenanalyse des Bauhofes durchgeführt.

Entwicklung des Prüfgebiets seit 2003

Im Jahr 2003 war Mittelpunkt des Prüfgebietes Bauleistungen eine Baumaßnahmenprüfung, eine Funktionsprüfung des Verdingungs- und Vergabewesen sowie der allgemein technischen Prüfung. Als Datenbasis für diese Funktionsprüfung dienten VOB-Vergaben aus dem Hoch- und Tiefbaubereich.

Der Prüfung wurden 30 Maßnahmen unterzogen. Die Auswahl der Baumaßnahmen erfolgte nach verschiedenen Kriterien wie z.B. Haushaltsjahr, Bausumme und Vergabeverfahren, um repräsentative Aussagen über die eventuelle Häufung von Mängeln und die Einhaltung der Vergabevorschriften bei der Vergabe von Baumaßnahmen zu erhalten.

Interkommunal verglichen wurden die Auftrags- und Abrechnungssummen sowie Nachträge.

Da auch im Prüfgebiet Bauleistungen eine stärkere Orientierung an einer Prüfung auf vergleichender Basis erfolgen sollte, haben wir ab 2004 - **Prüfung der mittleren und großen kreisangehörigen Kommunen** -

die Inhalte auf der Grundlage einer strukturierten Prüfung mit Hilfe von Fragebögen entwickelt: zum Vergabewesen (Organisation, Durchführung des Eröffnungstermins, Funktionsprüfung), zum Vertragswesen (Prüfung der Vertragsbedingungen) und zur allgemeinen technischen Prüfung (Konformität VOB, Vollständigkeit der Bauakten, Vergleich der Auftragssummen zu den Abrechnungssummen sowie Nachträge).

Die vorgenannten Funktionsprüfungen sind verfahrensorientiert. Die Prüfung wird für jeden Bereich mittels einer Checkliste und für alle geprüften Bauvorhaben der letzten zwei bis drei Jahre vorgenommen. Die Checkliste orientiert sich an den wesentlichen organisatorischen Standards und rechtlichen Anforderungen.

Die einheitlichen Fragenkataloge sind mit einer bestimmten Gewichtung bzw. Wertigkeit der einzelnen Antworten belegt. Die in den Tabellenauswertungen aufgeführten Prozentzahlen stellen den Anteil der positiven Antworten dar, maximal sind je Tabelle 100 Prozentpunkte erreichbar.

In allen Bereichen haben wir auf der Basis der ermittelten Ergebnisse der Erfüllungsgrade einen interkommunalen Vergleich vorgenommen.

Ab Februar 2004 wurde der Fragebogen „Organisation des Vergabewesens“ um vier Fragen zum Thema „Korruptionsprävention“ ergänzt.

Am 01.03.2005 ist das **Korruptionsbekämpfungsgesetz** in Kraft getreten. Um die Umsetzung und Einhaltung durch die Kommunen zu begleiten, wurde der Fragebogen "Organisation des Vergabewesens" im Mai 2005 nochmals überarbeitet und in "Allgemeine Korruptionsprävention und Organisation des Vergabewesens" unterteilt. Er enthält jetzt insgesamt 15 Fragen zum Thema Korruptionsprävention, wie beispielsweise „Gibt es eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention?“, „Werden Schulungen zum Thema durchgeführt?“, „Gibt es interne Verhaltensregelungen für den Verdachtsfall?“ und vieles mehr.

Anfang 2004 wurde das Prüfgebiet Bauleistungen um die Betrachtung der **Bauaufsicht** erweitert. Für die Bauaufsicht haben wir in diesem Jahr zunächst den Zuschussbedarf je Einwohner ermittelt und in den interkommunalen Vergleich gestellt. Ab dem Jahr 2005 wurde anstelle des Zuschussbedarfes der Ausgabendeckungsgrad dargestellt. Beide Kennzahlen waren jeweils KIWI-Kennzahlen bevor dieser Teilbereich zum Jahr 2006 aufgrund der geringen Steuerungsrelevanz eingestellt wurde.

Das Prüfgebiet der **öffentlichen Infrastruktur** mit der Betrachtung der Straßenerhaltung und Grünpflege wurde bis Mitte 2004 von den Prüfteamleitern im Rahmen des Teilberichtes „Bildung, Kultur und öffentliche Infrastruktur“ abgedeckt. Zur Ermittlung der Kennzahl

- Ausgaben der Infrastrukturerhaltung je Einwohner

wurden die Ausgaben des Unterabschnittes 630 (Gemeindestraßen) und des Abschnittes 580 (Grünflächen) herangezogen und interkommunal verglichen. Mit Einführung des KIWI wurde diese Kennzahl erhoben und bewertet.

Mit der Zusammenführung der Bereiche Bauleistungen und Infrastruktur haben wir zunächst auf der bestehenden Systematik aufgesetzt. Zusätzlich wurden die Straßen- und die Grünflächenunterhaltung auch separat betrachtet und verglichen. Mitte des Jahres 2005 haben wir die Notwendigkeit der Erhebung von Wirtschaftlichkeitskennzahlen erkannt und umgesetzt, so dass neben der KIWI-Kennzahl „Ausgaben für die Infrastrukturerhaltung“ auch die Straßen- und Grünflächenunterhaltung einzeln mit Bezug zur jeweiligen Leistungsgröße (km Straße bzw. ha Grünfläche) als nachrichtliche KIWI-Kennzahlen aufgenommen wurden.

Im Rahmen der Betrachtung der **Bauunterhaltungsausgaben**, die Anfang 2004 das Prüfgebiet ergänzten, haben wir in den Jahren 2004 und 2005 die Kennzahlen

- Bauunterhaltungsausgaben Hochbau je Einwohner,
- Bauunterhaltungsausgaben Tiefbau je Einwohner und
- Bauunterhaltungsausgaben (gesamt) je Einwohner

ermittelt und dargestellt. Die letztgenannte Kennzahl war dabei als KIWI-Kennzahl definiert.

Zusätzlich haben wir ab Mitte 2005 in Abhängigkeit von den jeweils zur Verfügung stehenden Zeitressourcen auch den Bauhof in die Betrachtung einbezogen.

Die Prüfung der **kleinen kreisangehörigen Kommunen** setzte konzeptionell zunächst auf der Systematik der Prüfung in den mittleren und großen kreisangehörigen Kommunen auf. Gleichzeitig wurde auch an einer Optimierung und Weiterentwicklung der Konzeption insbesondere im Bereich Infrastruktur gearbeitet. So haben wir beispielsweise eine

strukturierte Prüfung des Bauhofes anhand eines Erfüllungsgrades zunächst in einzelnen Städten erprobt und dann in den Prüfungsumfang aufgenommen.

Eine wesentliche organisatorische Veränderung erfolgte Mitte 2006 mit der Einführung des „**Drei-Säulen-Modells**“, das gleichzeitig auch zu deutlichen qualitativen Verbesserungen führte.

Drei-Säulen-Modell		
Bauleistungen	Infrastruktur	Gebäudewirtschaft
<p>Bauleistungen I: <u>Vergabeproofung</u> Korruptionsprävention Organisation des Vergabewesens Durchführung eines Eröffnungstermins</p> <p>Bauleistungen II: <u>Vergabeproofung</u> Funktionsprüfung des Vergabewesens Vertragswesen <u>Allgemeine technische Prüfung</u> Konformität mit der VOB Vollständigkeit der Bauakten Analyse der Auftragssummen</p>	<p>Erfüllungsgrad Steuerung Infrastruktur</p> <p>Ausgaben der Infrastrukturerhaltung je Einwohner Straßenunterhaltung je Einwohner/je km Unterhaltung der Wirtschaftswegen je Einwohner/je km Ausgaben der Park- und Gartenanlagen je Einwohner/je ha</p> <p>Bauhof Erfüllungsgrad optimierter Bauhof</p>	<p>Erfüllungsgrad optimierte Gebäudewirtschaft</p> <p>Ausgaben der Bauunterhaltung je Einwohner Bauunterhaltungsausgaben je m² BGF Reinigungs- und Hausmeisterausgaben je Einwohner/je m² BGF Differenzierte Kennzahlen zu Hausmeisterdiensten und Reinigung Ausgaben der Versorgungsmedien je Einwohner/je m² BGF Differenzierte Kennzahlen zu Wärme, Strom, Wasser/Abwasser Sachversicherungsausgaben je m² BGF</p>

Bei der **Funktionsprüfung des Vergabewesens** haben wir die wesentlichen organisatorischen Standards und rechtlichen Anforderungen auf der Grundlage der VOB/A sowie des Vergabehandbuches K VHB NW bewertet. Auch hier wurde anhand eines einheitlichen Fragenkatalogs gearbeitet. Zehn geprüfte Maßnahmen wurden hierbei in die Prüfung einbezogen.

Bei der Prüfung der **Vertragsbedingungen** haben wir die rechtlichen Anforderungen der Vertragsstrafen und Bürgschaften auf der Grundlage der VOB/A sowie die Qualität der Leistungsbeschreibung bewertet.

Die **allgemeine technische Prüfung** bezog sich weiterhin auf die drei Prüffelder, und zwar „Konformität mit der VOB“, „Vollständigkeit der Bauakten“ und „Vergleiche der Auftrags- mit den Abrechnungssummen sowie Nachträge“.

Der modulare alternative Aufbau in den kleinen kreisangehörigen Kommunen war erforderlich, da wir hier mit deutlich weniger Tagewerken kalkulieren mussten. Aus diesem Grund konnte nicht das gesamte mögliche Prüfprogramm absolviert werden.

Auf Anregung der kleinen kreisangehörigen Kommunen haben wir zudem Muster als Hilfe für die tägliche Arbeit entwickelt und den Kommunen zu Verfügung gestellt:

- **Muster für die Erstellung einer Dienstanweisung Korruptionsprävention**
- **Muster für die Erstellung einer Vergabedienstanweisung**

Der Bereich **Infrastruktur** wurde deutlich optimiert und weiterentwickelt durch verstärkte Berücksichtigung von Strukturkennzahlen, Einbeziehung der Wirtschaftswege, Ermittlung des „Erfüllungsgrades Steuerung Infrastruktur“ und „Erfüllungsgrades optimierter Bauhof“.

In die Datenerfassung und -auswertung haben wir die Strukturmerkmale Einwohner, Gemeindefläche in ha, Anzahl der Ortsteile, Länge der Gemeindestraßen in km, Fläche der Park- und Gartenanlagen in ha und Länge der Wirtschaftswege in km integriert und ermöglichen somit auch hinsichtlich der Strukturen interkommunale Vergleiche.

Gemeindestraßen und Wirtschaftswege unterscheiden sich sowohl in ihrer Funktion als auch in ihrer Verkehrswichtigkeit, woraus grundsätzlich abweichende Unterhaltungsausgaben und -standards resultieren. Es zeigten sich große Unterschiede in der Länge des Wirtschaftswegenetzes und damit auch in der Bedeutung der Wege für die einzelnen Kommunen. Darüber hinaus konnten wir in den Prüfungen feststellen, dass einige Kommunen keine Trennung von Straßen und Wegen vorgenommen haben und so auch keine Transparenz hinsichtlich der differenzierten Bedeutung und der Ausgabenvolumen herstellen konnten. Aus diesen Gründen haben wir die Betrachtung der Wirtschaftswege zusätzlich aufgenommen.

Durch die Unterhaltung der kommunalen Infrastruktur wird in den Kommunen regelmäßig ein nicht unerheblicher Teil finanzieller Ressourcen gebunden. Entscheidend dabei ist, dass die Finanzmittel nicht mit dem Gießkannenprinzip verteilt, sondern vielmehr gezielt unter Berücksichtigung strategischer wie operativer Ziele eingesetzt werden. Zu diesem Zweck haben wir den „Erfüllungsgrad Steuerung Infrastruktur“

entwickelt, der eben diesen so wichtigen Aspekt der Steuerungsleistungen der Stadt in den Blick nimmt.

Der **Erfüllungsgrad** zeigt auf, in welchem Umfang und welcher Ausprägung die aktuelle Situation bei der Kommune einer zeitgemäßen Steuerung der Unterhaltung der kommunalen Infrastruktur entspricht und inwieweit Handlungsbedarfe abzuleiten sind. Er beruht auf einer Nutzwertanalyse, deren Basis standardisierte Fragebögen bilden. Die jeweiligen Antworten werden in fünf Kategorien (von 0 = nicht erfüllt bis 4 = vollständig erfüllt) bewertet und im Nachgang mit einem festgelegten Gewichtungsfaktor versehen. Die Gewichtung erfolgt im Rahmen von Faktoren (eins bis drei) entsprechend ihrer Bedeutung für eine wirtschaftliche und erfolgreiche Steuerung der Unterhaltung.

Die **Bauhöfe** sind in den Städten und Gemeinden von großer Bedeutung, was auch den Personalbestand, der bis zu zwei Drittel der Gesamtverwaltung ausmacht, deutlich wird. Um, wie auch bei der Infrastruktur, die Organisation und Steuerungsleistung der Kommunen strukturiert analysieren und bewerten zu können, haben wir den „Erfüllungsgrad optimierter Bauhof“ entwickelt, der hinsichtlich der Systematik mit dem zuvor dargestellten Erfüllungsgrad identisch ist. Ermittelt werden so Informationen zur Organisation, zu den Aufgaben, zu Entscheidungskompetenzen, zum Auftraggeber- / Auftragnehmeverhältnis und zur internen Steuerung des Bauhofes.

Für die kleinen kreisangehörigen Kommunen haben wir zusammenfassend dargestellt folgende Kennzahlen ermittelt:

- Erfüllungsgrad Steuerung der kommunalen Infrastruktur
- Ausgaben der Infrastrukturerhaltung je Einwohner (KIWI-Kennzahl)
- Ausgaben der Straßenunterhaltung je Einwohner/je km
- Ausgaben für die Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen je Einwohner/je ha
- Ausgaben für die Unterhaltung der Wirtschaftswege je Einwohner/je km
- Erfüllungsgrad optimierter Bauhof

Bei den **Landschaftsverbänden** haben wir auf der Grundlage der im kreisangehörigen Raum gemachten Erfahrungen eine bautechnische Prüfung durchgeführt. Sie hatte eine Organisationsoptimierung, eine Überprüfung der Standards, Aufgabenkritik und das Aufzeigen möglicher Einsparungspotentiale zum Ziel. Die Prüfung erstreckte sich dabei auf das Vergabe- und Vertragswesen, eine allgemeine technische Prüfung und die Betrachtung ausgewählter Wirtschaftlichkeitskennzahlen anhand bewährter Muster.

Als Datenbasis für die Funktionsprüfungen und Vergleiche bei der **Prüfung der Kreise** dienten möglichst zeitnahe VOB-Maßnahmen aus den Bereichen Hochbau und Straßenbau. Die Auswahlkriterien der ausgewählten Baumaßnahmen waren zum Beispiel Haushaltsjahr, Bausumme und Vergabeverfahren, um hierdurch einen möglichst repräsentativen Querschnitt über die Baumaßnahmen des Kreises zu erhalten und Aussagen über eventuelle Häufung von Mängeln und die Einhaltung der Vorschriften bei der Vergabe von Baumaßnahmen machen zu können.

Für die Prüfung des Themas „**Infrastruktur**“ konnten wir bei den Kreisen folgende KIWI-Kennzahlen bilden:

- Bauunterhaltungsausgaben für die Kreisstraßen je Einwohner
- Bauunterhaltungsausgaben für die Kreisstraßen je km

Eine wesentliche Veränderung gegenüber den bisherigen Prüfungen im kreisangehörigen Raum lag in der **Ermittlung der Ausgaben**. Hierzu haben wir einen Mittelwert über den Betrachtungszeitraum (2001 – 2004) gebildet, um so die jährlichen Schwankung, die sich im Rahmen der Bauunterhaltung regelmäßig ergeben, auszugleichen.

Außerdem haben wir erstmals eine **Clusterung der Kreise** entsprechend ihrer Strukturen und topografischen Ausprägungen vorgenommen. Danach wurde unterschieden in:

- Kreise im ländlichen Bereich
- Kreise mit bergiger Topografie
- Kreise im Ballungsraum

Mit Blick auf den Leistungsbezug (Straßenlänge) haben wir zum Beispiel Einflussfaktoren wie die Unterschiede in der Verkehrsdichte, der Häu-

fung von Kreuzungen, die Anzahl von Lichtsignalanlagen und von Ingenieurbauwerken berücksichtigt.

Die Kennzahl Bauunterhaltungsausgaben für die Kreisstraßen je km wurde interkommunal zunächst im Vergleich zu allen Kreisen und dann im Vergleich der Kreise des jeweiligen Clusters dargestellt.

Ausblick und Ziele

Für den Bereich Bauleistungen werden wir weiterhin den Bereich der **Korruptionsprävention** betrachten.

Da gerade in den kleinen kreisangehörigen Kommunen, die kein eigenes Rechnungsprüfungsamt haben, Interesse an einer **Rechtmäßigkeitsprüfung** besteht, sehen auch wir für die nächste Prüfrunde erneut den Bedarf einer technischen Prüfung, erweitert durch Bereiche wie VOL-Vergaben, Vertragsprüfungen und auch der Versicherungsleistungen.

Im Bereich der **Straßenunterhaltung** ist als kurzfristiges Ziel die Anpassung der Kennzahlen auf das NKF zu sehen. Mit der Einführung des NKF liegen in den Städten detaillierte Informationen über ihr Straßennetz vor. Dies betrifft zum einen die Längen und Flächen sowie den Bilanzwert ihres Straßenvermögens (ggf. unter Berücksichtigung der Rückstellung für unterlassene Instandhaltungen) und zum anderen werden über die Ergebnisrechnung zukünftig auch die Abschreibungen dargestellt. Für die Ermittlung des Bilanzwertes sind zudem die Erfassung der Straßenzustände und die Einteilung in Straßenzustandsklassen erforderlich. Im Rahmen der konzeptionellen Entwicklung haben wir mit kommunalen Experten und dem NKF-Team die Vergleichbarkeit von Unterhaltungsausgaben/-aufwand diskutiert. Als Ergebnis konnten wir gemeinsam feststellen, dass die Bewertung des Finanzbedarfes auf der Grundlage von interkommunalen Vergleichen auch unter NKF nicht möglich sein wird.

Die im NKF vorgesehenen Bewertungsspielräume führen dazu, dass eine valide Datenbasis für interkommunale Vergleiche nur schwer herzustellen ist. Als prägnante Beispiele für die Unterschiede seien genannt:

- Straßenzustandsklassen
die vorgefundene Spannweite liegt derzeit zwischen drei und neun Schadensklassen; die Einteilung der Straßenabschnitte in Schadensklassen ist eine individuelle Beurteilung des Zustandes

in der Kommune. Ein interkommunaler Vergleich ist nicht möglich.

- Bewertung des Straßenvermögens
das Straßenvermögen stellt keine klar definierte Größe dar, vielmehr erfolgt die Bewertung in den Kommunen auf unterschiedliche Art und in unterschiedlicher Qualität (Bewertung nach Restnutzungsdauern, Rückstellungsbildung oder wertmindernder Ansatz beim Vermögensgegenstand)
- Ermittlung des Werteverzehrs unterliegt bilanzpolitischen Gestaltungsspielräumen
- Zuordnung Erhaltungsaufwand/Herstellungsaufwand

Daher werden auch weiterhin nur individuelle Ansätze zum Erfolg führen. Von entscheidender Bedeutung im Bereich der Straßenunterhaltung ist und bleibt weiterhin die Ausarbeitung und Implementierung eines Verkehrs- und Straßenmanagements (Gesamtstrategie der Straßenunterhaltung, detailliertes Straßenkataster usw.). Diese Steuerungspunkte werden wir über den Erfüllungsgrad „ Unterhaltung der Verkehrsflächen und – anlagen“ erfassen.

Kennzahlenübersicht

Auf der folgenden Seite geben wir einen Überblick, wie sich die Kennzahlen im Prüfgebiet Bauleistungen / Infrastruktur zusammensetzen:

Zusammensetzung Kennzahlen – Prüfgebiet Bauleistg./ Infrastruktur

= KIWI-Kennzahl

Bauleistungen

Erfüllungsgrad
„allgemeine Korruptionsprävention und Organisation des Vergabewesens“

Erfüllungsgrad
„Durchführung eines Eröffnungstermins“

Erfüllungsgrad
„Funktionsprüfung des Vergabewesens“

Infrastruktur

Ausgaben für die Straßen- und Wirtschaftswegenunterhaltung in € je EW

Ausgaben für die Straßen- und Wirtschaftswegenunterhaltung in € je 1.000 m² Verkehrsfläche

Erfüllungsgrad „Steuerung der Unterhaltung der Verkehrsflächen und -anlagen“

Ausgaben der Straßenunterhaltung in € je EW/1.000 m²

Ausgaben der Wirtschaftswegenunterhaltung in € je EW/1.000 m²

Verwaltungsausgaben in € je 1.000 m² Verkehrsfläche

Ausgaben für die Unterhaltung des Straßen-/Wegebegleitgrüns in € je 1.000 m² Verkehrsfläche/Grünfläche

Ausgaben für die Straßenbeleuchtung in € je 1.000 m² beleuchtete Verkehrsfläche

Ausgaben in € je Leuchte

Energieausgaben in € je Leuchte

Energieausgaben in € je kWh

Energieausgaben in € je 1.000 m² beleuchtete Verkehrsfläche

Unterhaltungsausgaben in € je Leuchte (Cluster: eigene und fremde Beleuchtung)

Unterhaltungsausgaben in € je 1.000 m² beleuchtete Verkehrsfläche (Cluster: eigene und fremde Beleuchtung)

Leuchten je 1.000 m² beleuchtete Verkehrsfläche

Ausgaben für Park- und Gartenanlagen in € je EW

Ausgaben für Park- und Gartenanlagen in € je ha Grünfläche

Erfüllungsgrad
„optimierter Bauhof“

Anm.:

Die Ausgaben für Park- und Gartenanlagen werden in der 2. Prüfrunde nicht geprüft

4.2.7. Gebäudewirtschaft

Die Bedeutung des Bereichs Gebäudewirtschaft wird insbesondere erkennbar am Verhältnis der Kosten der Erstellung eines Gebäudes zu den jährlichen Betriebskosten. In der Regel fallen 80 Prozent der gesamten Lebenszykluskosten eines Gebäudes während der Nutzungsphase an. Gleichwohl ist häufig festzustellen, dass über jeweils aktuelle Nutzungen und das laufende Haushaltsjahr hinaus kaum Betrachtungen vorgenommen werden. Die strategische Entwicklung im Rahmen der Eigentümerfunktion von Kommunen wird oftmals nur in Ansätzen wahrgenommen.

Der Konsolidierungsdruck kommunaler Finanzen und die teilweise Erkenntnis über das enorme Steuerungs- und Wirtschaftlichkeitspotenzial des Gebäudevermögens führen seit einigen Jahren dazu, dass immer mehr Städte und Gemeinden ihre Aktivitäten rund um die Immobilien bündeln. Vor diesem Hintergrund haben wir das Thema Gebäudewirtschaft beginnend mit dem Jahr 2005 und der Zielstellung aufgegriffen, die nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden hinsichtlich der **Einführung oder Weiterentwicklung einer zeitgemäßen Gebäudewirtschaft** zu sensibilisieren und zu motivieren.

Dabei haben wir zunächst den Fokus auf Organisations- und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bewirtschaftungsphase von Gebäuden gelegt. Als Prüfungsobjekte haben wir zur besseren Vergleichbarkeit mit den Verwaltungsgebäuden und Schulen einen kommunaltypischen und gleichzeitig flächenintensiven Gebäudebestand, ausgewählt.

Aktueller Stand

Aufbauend auf den bislang gewonnenen Erfahrungen haben wir bei der **Prüfung der kreisfreien Städte** zunächst das in den Kreisen und im kreisangehörigen Raum bewährte und laufend verfeinerte Kennzahlenset zugrunde gelegt (siehe „Entwicklungsschritte“). Insbesondere betrifft dies die Kennzahlen:

- zur Organisation (Inwieweit ist eine Aufgabe organisatorisch optimiert?),

- zur Gebäudebewirtschaftung (Leistungswerte und zugehörige Ausgaben zu relevanten Themenblöcken des aktuellen Gebäudebestandes),
- zum Flächenmanagement (Flächenverbrauch und seine monetären Auswirkungen).

Wegen der zunehmenden Bedeutung des **Klimaschutzes** und des kommunalen **Energiemanagements** sowie des damit zusammenhängenden erheblichen Ressourceneinsatzes haben wir dieses Themenfeld für die Prüfung der kreisfreien Städte deutlich weiter ausgebaut und vertieft.

In **Zusammenarbeit mit der Energieagentur NRW** haben wir ein detailliertes Bewertungsraster entwickelt, das uns in die Lage versetzt, den jeweiligen Entwicklungsstand des Energiemanagements und des Klimaschutzes in den nordrhein-westfälischen Städten und Gemeinden zu erfassen, zu analysieren und zu bewerten. Insgesamt konnten wir große Unterschiede zwischen den einzelnen Städten feststellen. Allerdings wurde für uns auch erkennbar, dass viele Städte derzeit intensiv damit beschäftigt sind, sich zu optimieren und damit für die Zukunft zu rüsten.

Mit der Größe der Kommunen und folglich der mit der Bewirtschaftung beauftragten Organisationseinheiten geht eine zunehmende Professionalisierung auf einzelnen Feldern der Gebäudewirtschaft einher. Auf strategischer und operativer Ebene bestehen Defizite, die wir über unsere Untersuchungen transparent machen, z.B.

- mangelnde Eigentümersicht und dementsprechend in der Regel überdimensionierter Gebäudebestand,
- Fehlen von Zielsystemen, fehlende Koordination fachlicher und gesamtstädtischer Interessen,
- mangelhafte Datengrundlagen zu Flächen und Kosten.

Unsere Potenzialausweisungen führen regelmäßig zu Beträgen, die sich im ein- bis zweistelligen Millionenbereich nur für den betrachteten Gebäudebestand der Verwaltungsgebäude und Schulen bewegen.

Die Ende 2007 begonnene **Prüfrunde in den mittleren kreisangehörigen Kommunen** fußt auf den gleichen konzeptionellen Grundlagen,

die wir für die kreisfreien Städte erarbeitet haben. Ergänzt wurde, dass wir bei den Benchmarks für Schulflächen nicht auf den günstigsten interkommunalen Wert verweisen, sondern eine Berechnung von Muster-schulen auf Basis des Musterraumprogramms des Landes zu Grunde legen.

Entwicklungsschritte im Prüfgebiet Gebäudewirtschaft

Unsere vergleichenden **Untersuchungen der mittleren und großen kreisangehörigen Kommunen im Jahr 2005** haben wir insbesondere auf folgende Kennzahlen abgestellt:

- Erfüllungsgrad Gebäudewirtschaft in Prozent,
- Ausgaben Bauunterhaltung je Quadratmeter Bruttogrundfläche in Euro,
- Ausgaben Versorgungsmedien (Wärme, Strom, Wasser) je Quadratmeter Bruttogrundfläche in Euro,
- Verbräuche der Versorgungsmedien je Quadratmeter Bruttogrundfläche in Kilowattstunde und Kubikmeter für (Wärme, Strom, Wasser),
- Ausgaben Reinigung je Quadratmeter Reinigungsfläche in Euro,
- Ausgaben Hausmeisterdienste je Quadratmeter Reinigungsfläche in Euro,
- Ausgaben Bewirtschaftungsausgaben (Versorgungsmedien, Reinigung, Hausmeister) je Quadratmeter Bruttogrundfläche als kumulierte Größe (KIWI-Kennzahl),
- Ausgaben für gebäudebezogene Sachversicherungen.

Die Kennzahl „**Erfüllungsgrad Gebäudewirtschaft**“ zeigt auf, in welchem Umfang und in welcher Ausprägung die aktuelle Situation bei der jeweiligen Prüfkommune einer zeitgemäßen kommunalen Gebäudewirtschaft entspricht und inwieweit Handlungsbedarfe abzuleiten sind. Die Kennzahl beruht auf einer Nutzwertanalyse, deren Basis standardisierte Fragebögen zu verschiedenen Themenfeldern (Steuerung sowie kaufmännisches, technisches und infrastrukturelles Gebäudemanagement) bil-

den. Das Ergebnis wird komprimiert in einer Prozentzahl dargestellt, die die Organisation in Bezug an einer von uns vordefinierten kommunalen Gebäudewirtschaftsorganisation reflektiert.

Die Prüfung offenbarte deutlich unterschiedliche Ergebnisse, die von einer Kennzahlenausprägung von 14 Prozent bis zu 92 Prozent reichten. Bei einer Vielzahl von Kommunen fanden wir gute operative Ansätze bzw. Vorgehensweisen in einzelnen Themenfeldern der Gebäudewirtschaft vor. Schwächen zeigten sich regelmäßig darin, diese Themenfelder in ein ganzheitliches und strategisch ausgerichtetes kommunales Gebäudemanagement, welches den Schwerpunkt auf die Eigentümer-sicht legt, zu integrieren.

Auffällig waren:

- Die strategische Entwicklung des Gebäudebestandes verbunden mit klaren Zielvorgaben war nicht ausreichend in der kommunalen Landschaft integriert.
- Dort wo bereits zentrale Gebäudewirtschaftseinheiten (formal) gegründet bzw. institutionalisiert worden sind, waren vielfach keine oder nur geringe inhaltliche Veränderungen festzustellen. So sind anfänglich hoch gesteckte Ziele in der Folge oftmals nicht mit der nötigen Konsequenz verfolgt worden. Nicht selten wurden lediglich die ehemaligen Ämter und Sachgebiete unter ein „organisatorisches Dach“ zusammengeführt, ohne dass eine weitergehende Vernetzung der Aufgaben und der damit verbundenen Prozesse stattgefunden hatte.
- Vielfach fehlten elementare Grunddaten zur Messung, Bewertung und Steuerung des Gebäudevermögens und seiner Bewirtschaftung (z.B. valide Flächendaten, hinreichende Kostentransparenz).
- Das Niveau der Bauunterhaltungsausgaben zeigte ebenfalls große Spannbreiten auf. Der Mitteleinsatz für die Bauunterhaltung erfolgte in vielen Kommunen nach „Kassenlage“ und nicht vorrangig an baufachlichen Gesichtspunkten orientiert. Der dadurch bewirkte Vermögensverzehr wurde durch das kamerale System nicht abgebildet. Hieraus resultiert der in einer Vielzahl der geprüften Kommunen vorgefundene Instandhaltungsstau.
- Lebenszyklusbetrachtungen als Grundlage für immobilienwirtschaftliche Entscheidungen fanden häufig nicht statt. Folgekostenberechnungen waren eher die Ausnahme, der Gebäudebe-

stand in Gänze wurde zu wenig hinterfragt. Aus diesen Gründen halten viele Kommunen inzwischen ein Immobilienportfolio vor, das über dem eigentlichen, betriebsnotwendigen Bedarf liegt.

- Kommunen, die frühzeitig begonnen hatten, die Eigenreinigung in ihren Gebäuden durch die wirtschaftlichere Fremdreinigung zu ersetzen, haben nach unseren Analysen regelmäßig ein niedrigeres Ausgabenniveau erreicht.
- Das Verbrauchsniveau bei den Versorgungsmedien ist zwar abhängig von der Gebäudesubstanz und -technik aber auch von organisatorischen Maßnahmen (Verdichtung von Nutzungen, Beeinflussung der Nutzer). Kommunen, die ein aktives Energiemanagement betreiben, erzielten regelmäßig niedrigere Verbrauchswerte korrespondierend mit entsprechend geringeren Ausgaben.
- Die ideale Organisation und Anbindung der Schulhausmeister wurde in der kommunalen Landschaft kontrovers diskutiert. Während einige Kommunen, insbesondere die dortigen Schulverwaltungsämter, vielfach Schule als Ganzes und den Hausmeister in diesem Kontext als verlängerten Arm der Schulleitung sehen, vertreten wir demgegenüber die grundsätzliche Position, dass der Schulhausmeister sich an der Kernaufgabe der Hausmeisterfunktion orientieren sollte: der Mitwirkung an Erhalt und Bewirtschaftung von Gebäuden und daher konsequenterweise der Gebäudewirtschaft zugeordnet werden sollte.
- Der von uns favorisierte Ansatz ermöglicht eine Flexibilisierung des Hausmeisterdienstes durch Poollösungen und Mehrfachbetreuungen von Objekten. Ein Teil der geprüften Kommunen ging progressiv und innovativ mit diesen Möglichkeiten um und erzielte hierdurch entsprechende Wirtschaftlichkeitseffekte.
- Das Thema Sachversicherungen wurde im kommunalen Raum optional geprüft. Im Ergebnis konnten wir hier feststellen, dass Kommunen, die ihre Sachversicherungen regelmäßig einem breiten Wettbewerb ausgesetzt haben, zum Teil deutlich günstigere Vertragskonditionen erzielen konnten als Kommunen, die lediglich die bestehenden Altverträge Jahr für Jahr verlängert haben. Im Übrigen ist Letzteres zudem vergaberechtlich bedenklich.

Diese Erkenntnisse haben uns darin bestärkt, die **Prüfung der kleinen kreisangehörigen Kommunen** – die sich 2006 anschloss - in analoger

Anwendung der Methodik und Inhalte des Leitfadens für die mittleren und großen kreisangehörigen Kommunen durchzuführen. Aufgrund des geringeren Tagewerkvolumens im Segment der kleinen kreisangehörigen Kommunen wurde die Prüfung um die Themenfelder Versorgungsmedien und Sachversicherungen reduziert. Diese wurden nur ausnahmsweise bzw. auf besonderen Wunsch der jeweiligen Prüfkommune in die Analyse mit einbezogen.

Gegenüber dem bisherigen Kennzahlenset wurde die Betrachtung und Analyse der Bauunterhaltung auf den gesamten Gebäudebestand der jeweiligen Kommune ausgedehnt. Im KIWI wurde die Kennzahl „Bauunterhaltungsausgaben in Euro je Einwohner“ ausgewiesen. Daneben wurde die Kennzahl „Bauunterhaltungsausgaben in Euro je m² Bruttogrundfläche“ erhoben und analysiert – sie rundet die Informationen zur Steuerung der Bauunterhaltungsausgaben ab. Grund dafür ist, dass die Kennzahl alleine keine wirkliche Aussagekraft entfaltet und zu sehr von kameralem Denken geprägt ist. Die Bauunterhaltungsquote muss der Gebäudesubstanz und dem aktuellen Zustand angemessen sein: eine niedrige Bauunterhaltungsquote kann bei einem neuwertigen Gebäudebestand richtig sein, bei altem Gebäudebestand jedoch zum Vermögensverzehr beitragen. Im umgekehrten Fall können hohe Bauunterhaltungsausgaben, die gezielt den Instandhaltungsstau in zwingend für die Aufgabenerledigung benötigten Gebäuden abbauen, dazu beitragen, im NKF notwendige Sonderabschreibungen zu vermindern. Diese Situation wird seither anhand strukturierter Interviews und mittels Analysehilfen erfasst und ausgewertet. Diese erstrecken sich im Rahmen einer zweistufigen Prüfung, die in diesem Segment erstmalig eingesetzt wurde, auf die Aspekte „Nachhaltigkeit der Bauunterhaltungsprozesse“ und „Wirtschaftlichkeit der Mittelverwendung“ und gibt über den Einwohnerbezug auch Hinweise zur Gesamtgröße des Immobilienportfolios der jeweiligen Kommune.

Auch für die **Prüfung der Kreise** in den Jahren 2005 und 2006 haben wir grundsätzlich die Methodik aus der Prüfung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden übernommen. Neben organisatorischen Weiterentwicklungen in unseren Grunddatenerhebungen, den Fragekatalogen und Interviewbögen, erweiterten und optimierten wir unsere Vorgehensweise insofern, dass wir

- unsere Empfehlungen um monetäre Potenziale angereichert,

- erstmalig Kennzahlen zu den Themenfeldern Flächenmanagement in Verwaltungsgebäuden und Schulen erhoben und analysiert sowie
- mit der Erfassung von Personalausgaben, die durch die Verwaltung und Bewirtschaftung des immobilienbezogenen Vermögens verursacht werden, begonnen haben.

Die Potenziale, die in einem strategischen Flächenmanagement liegen, sind enorm und übertreffen die Einsparmöglichkeiten bei den Betriebs- und Unterhaltungsausgaben deutlich. Es gilt hier zunächst der einfache Grundsatz, dass Gebäudeflächen, die im Rahmen der Nutzungsoptimierung eingespart werden, nicht finanziell unterhalten und bewirtschaftet werden müssen.

Mit der Erfassung und Analyse der immobilienbezogenen Personalausgaben haben wir in erster Linie die Intention verfolgt, den gebäudewirtschaftlich gebundenen Personalaufwand bezogen auf eine Flächeneinheit darzustellen und interkommunal zu vergleichen.

Konkret ergänzten wir unsere Prüfung um folgende Kennzahlen:

- Quadratmeter Bruttogrundfläche je Mitarbeiter in Verwaltungsgebäuden,
- Quadratmeter Bruttogrundfläche je (vollzeitverrechneter) Stelle in Verwaltungsgebäuden (sofern vom Kreis Daten zur Verfügung gestellt werden konnten),
- Personalausgaben der Gebäudewirtschaft je Quadratmeter Bruttogrundfläche (gesamt bewirtschaftete Fläche),
- Personalausgaben der Gebäudewirtschaft je (vollzeitverrechneter) Stelle.

Gerade bei der Gebäudereinigung, den Hausmeisterdiensten, im Energiemanagement und bei den Versicherungsleistungen sehen wir ein hervorragend geeignetes Aufgabenfeld für eine interkommunale Zusammenarbeit zwischen den Kreisen und den kreisangehörigen Kommunen. Positive Beispiele haben wir in einzelnen Kreisen und speziellen Themenbereichen auch schon vorgefunden. So werden bereits in einigen Regionen Stromlieferverträge zentral auf Kreisebene gemeinsam mit den angeschlossenen Kommunen ausgeschrieben. Gleiches gilt für Versiche-

rungsleistungen. Dies sind erste erfreuliche Ansatzpunkte, die sich weiter ausbauen lassen.

Die Kreise tendierten im Betrachtungszeitraum stärker als die bislang geprüften kreisangehörigen Kommunen dazu, sich ergänzendes Know-how für die Professionalisierung des Managements und die Verbesserung der Informationslage in einzelnen Aufgabenfeldern der Gebäudewirtschaft einzuholen (z.B. externe Begleitung von Ausschreibungen im Bereich der Gebäudereinigung, der Versicherungen sowie von Energielieferungen, Aufbau eines EDV-gestützten Gebäudekatasters, Digitalisierung von Gebäuden).

Die Analyse der in den Kreisen abgefragten immobilienbezogenen Personalausgaben stellte sich weitaus schwieriger als erwartet dar. Grund hierfür sind in erster Linie die teils sehr heterogenen Aufgabenbestände in den einzelnen Gebäudewirtschaftseinheiten sowie noch teilweise vorgefundene dezentrale Verantwortlichkeiten, die eine summarische Betrachtung der immobilienbezogenen Personalausgaben in dem zur Verfügung stehenden begrenzten zeitlichen Prüfraum teilweise unmöglich machten. Das von uns ursprünglich gesteckte Ziel der Entwicklung eines allgemein repräsentativen Personalbestandes für eine zentralisierte Gebäudewirtschaftsorganisation auf Basis empirischer Werte musste vor diesem Hintergrund zunächst zurückgestellt werden. Mit einer zu erwartenden zunehmenden Ressourcentransparenz im Zuge der Umstellung auf das NKF gehen wir davon aus, dass wir perspektivisch auch im Bereich der immobilienwirtschaftlichen Personalausgaben zu aussagekräftigen Hinweisen und Empfehlungen gelangen.

Ausblick – Was liegt vor uns?

Das Prüfgebiet Gebäudewirtschaft ist inzwischen bereits sehr facettenreich. Dennoch sehen wir weitere Entwicklungsmöglichkeiten, die wir im Sinne unserer kommunalen Familie aktiv nutzen möchten. Neben der „Daueraufgabe“, den Städten und Gemeinden mit Hilfe des **immobilienwirtschaftlichen Kennzahlensets** und der Vergleichsbetrachtungen fortlaufend eine Standortbestimmung zu ermöglichen und Anreize zur weiteren Optimierung ihrer **Immobiliensteuerung** zu geben, sehen wir insbesondere in folgenden Feldern noch Potenzial für eine weitere quantitative wie qualitative Verbesserung unserer Prüfkonzeption:

- Einbeziehung weiterer Gebäudegruppen (z.B. Kulturgebäude, Kindertagesstätten, Feuerwehrgebäude, etc.),
- Vertiefende/ergänzende Prüfungen zu Einzelthemen (z.B. Energie),
- Ausbau der Themensegmente Flächen- und Portfoliomanagement sowie Personal,
- Neuentwicklung weiterer zukunftsorientierter Themengebiete (z. B. Chancen und Risiken interkommunaler Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Gebäudewirtschaft),
- Erweiterung der Serviceleistungen für die kommunale Familie (Entwicklung von Musterdienstanweisungen, Vorschläge zur Gestaltung einer Kosten- und Leistungsrechnung abgestimmt auf gebäudewirtschaftliche Belange, Herausgabe eines Newsletter zu ausgewählten Themengebieten).

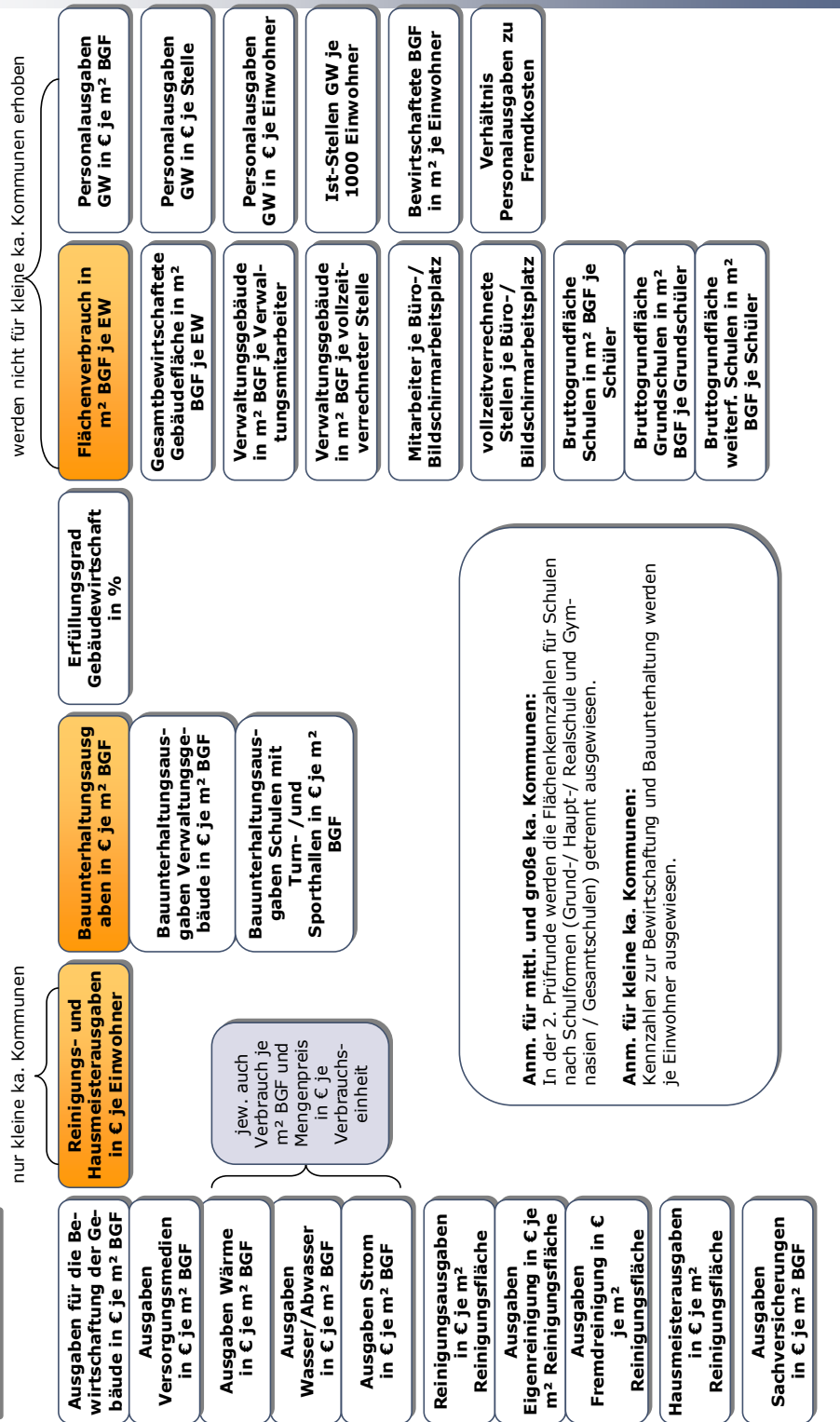
Die Empfehlungen werden in den Städten und Gemeinden gut angenommen. Das Themenfeld eignet sich daher in besonderem Maße dafür, zu einem der Beratungsschwerpunkte ausgebaut zu werden.

Kennzahlenübersicht

Auf der folgenden Seite geben wir einen Überblick, wie sich die Kennzahlen im Prüfgebiet Gebäudewirtschaft zusammensetzen:

Zusammensetzung Kennzahlen – Prüfgebiet Gebäudewirtschaft

= KIWI-Kennzahl



4.2.8. Kultur und Erwachsenenbildung

Um ein Bild über die wirtschaftliche Gesamtsituation der Kommune zu erhalten, dürfen neben den Schwerpunkten der Prüfung – Finanzen, Beteiligungen, Personal und Organisation, Jugend, Soziales usw. die großen Aufgabenbereiche Kultur und Erwachsenenbildung nicht fehlen.

Aktueller Stand – wo stehen wir heute?

Die Prüfung soll aufzeigen, in welcher Intensität und mit welchem Ressourceneinsatz die **örtliche Kulturarbeit und Erwachsenenbildung** betrieben werden. Der Bereich des Bibliothekenwesens ist nachträglich in unsere Prüftätigkeit aufgenommen worden und wird ebenfalls anhand einzelner Kennzahlen dargestellt.

Aus der vergleichenden Prüfung sollen Erkenntnisse gewonnen werden, inwieweit diese Aufgaben wirtschaftlich erledigt werden können, aber gleichzeitig den Bürgerinnen und Bürgern ein angemessenes Angebot vorgehalten werden kann.

Teilgebiet „Kultur“

Um einen Überblick zu erhalten, wie hoch der Zuschussbedarf für die Kulturarbeit in jeder Kommune ist, haben wir in der Kennzahl „Zuschussbedarf für Kultur je Einwohner“ die Ergebnisse der Abschnitte Verwaltung kultureller Angelegenheiten, Museen, Sammlungen, Ausstellungen, Theater und Musikpflege und Heimat- und sonstige Kulturpflege zusammengefasst. Im interkommunalen Vergleich werden die Unterhaltungsausgaben, Mieten und Bewirtschaftungsausgaben sowie die Inneren Verrechnungen und kalkulatorischen Ausgaben (Abschreibungen, Verzinsung des Anlagekapitals) nicht berücksichtigt. Dies ist erforderlich, da ein großer Teil der Kommunen z.B. Mieten oder kalkulatorische Kosten nicht in den Unterabschnitten ausgewiesen haben.

Neben der Höhe des Zuschussbedarfs nehmen wir nicht die Qualität im Sinne einer Bewertung in den Blick sondern die Breite des Angebots. Hierüber sollen Erkenntnisse über die Ressourcensteuerung der Kom-

mune bei der Kulturarbeit im Hinblick auf die Standortqualität gewonnen werden.

Der interkommunale Vergleich soll helfen, Erkenntnisse darüber zu gewinnen, welches Kulturangebot im Hinblick auf die individuelle örtliche Situation sowie der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommune möglich ist.

Der Teilbereich „**Musikschule**“ des Gesamtkulturangebots einer Kommune bindet nicht selten einen Großteil der gesamten Kulturausgaben. Deshalb bietet sich speziell auch für diesen Bereich eine eigene Kennzahlenbildung an. Dabei wird im interkommunalen Vergleich keine Differenzierung zwischen den unterschiedlichen Organisationsformen vorgenommen, da es den Kommunen freigestellt ist, in welcher Form sie diese Aufgabe wahrnehmen (kommunale oder private Einrichtung).

Ziel ist die Darstellung der haushaltsmäßigen Belastung. Qualitative Aspekte fließen lediglich bei der Kennzahl Zuschussbedarf je Musikschüler mit ein, haben aber ansonsten keinen Einfluss auf die Bewertung. Hier bleibt es der Kommune überlassen, welchen Standard sie sich leisten will bzw. aufgrund der Haushaltssituation leisten kann. Neben der Kennzahl Zuschussbedarf je Musikschüler nehmen wir wieder Bezug zum Einwohner.

Selbstverständlich betrachten wir neben dem Angebot der Musikschule die Entwicklung der Zahlen der Musikschüler, des Gruppenunterrichtes und die Zusammensetzung des Lehrerkollegiums. Aus der Aufteilung des Gruppenunterrichts wird deutlich, wo evtl. noch eine finanzielle Ergebnisverbesserung erzielt werden kann.

Der Einsatz fest angestellter Musikschullehrer in unbefristeten Arbeitsverhältnissen bindet Personalausgaben langfristig. Die Höhe der Personalausgaben richtet sich nach tariflich festgelegten Vergütungsgruppen und ist über das vereinbarte Stundenvolumen steuerbar. Mit dem Einsatz von Musikschullehrern als Honorarkräfte kann grundsätzlich ein niedrigeres Personalausgabenniveau erzielt werden, weil keine Tarifbindung besteht und Honorare frei vereinbart werden können. Ein weiterer Vorteil besteht darin, dass auf Nachfrageänderungen flexibel reagiert werden kann und Personalausgaben somit nicht zwangsläufig dauerhaft entstehen. Eine Aussage zu diesem Bereich gibt die Kennzahl „Stellenverhältnis von Honorarkräften zu tariflich beschäftigten Lehrkräften“.

Mit der Empfehlung, den Anteil der Honorarkräfte zu erhöhen, verbinden wir auch immer den Hinweis, die vertragliche Ausgestaltung des Be-

schäftigtenverhältnisses so zu gestalten und zu vollziehen, dass die Beschäftigung von Honorarkräften als Geschäftsbesorgung bzw. Auftragsverhältnis eine deutliche Abgrenzung zum Tarifrecht erfährt.

Die Prüfung des **Bibliothekenwesens** haben wir im Laufe der ersten Prüfrunde mit in unsere Darstellung aufgenommen, da dieser Bereich einen wichtigen Teil der Kultur- und Bildungsarbeit darstellt.

Im Gegensatz zu der Einteilung der Kommunen in entsprechende Größenklassen, haben wir hier in Kommunen mit einer Größenklasse bis 50.000 Einwohner, Kommunen der Größenklasse 50.000 bis 100.000 Einwohner und kreisfreie Städte unterschieden. Die Größenklasseneinteilung richtete sich nach dem Bibliothekenindex „bix“ der Bertelsmannstiftung.

Die von uns interkommunal ermittelten Kennzahlen „Zuschussbedarf je Einwohner“, „Vollzeitverrechnete Stellen“, „Öffnungszeiten je 10.000 Einwohner“ sollen den Standort der Bücherei einer Kommune bestimmen und Handlungsfelder und -möglichkeiten aufzeigen, die den gemeindlichen Zuschussbedarf eventuell begrenzen oder reduzieren und damit einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten können. Weiterhin wird auf die Entwicklung der Bestands- und Benutzungsstrukturen der Bücherei eingegangen. Dies erfolgt über die Kennzahlen „Erneuerungs- und Umschlagquote“ und „Entleihungen je Einwohner“.

Teilgebiet „Erwachsenenbildung“

Nach § 10 Weiterbildungsgesetz (WbG) ist die Errichtung und Unterhaltung von Einrichtungen zur **Erwachsenenbildung** für Kreisfreie Städte, Große kreisangehörige Städte und Mittlere kreisangehörige Städte verpflichtend. Sie können die Einrichtungen auch in einer Rechtsform des privaten Rechts führen.

Für die übrigen kreisangehörigen Gemeinden ist der Kreis verpflichtet, Einrichtungen der Weiterbildung zu errichten und zu unterhalten, wenn nicht mehrere Gemeinden mit zusammen mindestens 25.000 Einwohnerinnen und Einwohnern diese Aufgabe gemeinsam wahrnehmen. Zusätzlich besteht die Möglichkeit, dass Mittlere kreisangehörige Städte diese Aufgabe auf den Kreis übertragen können.

Die Unterschiede in den Strukturen der Volkshochschulen variieren nicht so stark. Die VHS hat den klaren Pflichtauftrag, die Grundversorgung

mit Weiterbildungsangeboten sicherzustellen. Innerhalb der Weiterbildung bestehen zwischen den Kommunen sehr große Unterschiede bei den Angeboten. Die Aufgabenerfüllung kann sich dabei durchaus an dem bestehenden Markt orientieren und ein attraktives Angebot innerhalb der Kommune darstellen.

Ein Teil der Kommunen hat sich im Bereich der Erwachsenenbildung zu einem Zweckverband zusammengeschlossen. Dieser VHS-Zweckverband wird ebenfalls durch die GPA NRW geprüft, jedoch in einem gesonderten Verfahren. Bei der überörtlichen Prüfung der Kommune wird die Kennzahl „Zuschussbedarf Erwachsenenbildung je Einwohner“ erhoben. Diese wird dann vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Verbandsgemeinde interkommunal verglichen und bewertet. Obwohl in beiden Prüfungen die Erwachsenenbildung betrachtet wird, ist aufgrund der unterschiedlichen Perspektiven eine Doppelprüfung ausgeschlossen. Die vorliegenden Ergebnisse der Prüfung des Zweckverbandes fließen daher zumindest partiell in die Analyse der „Erwachsenenbildung“ ein.

In diesem Prüfgebiet ist interessant, wie sich die Kommune im Zweckverband „bewegt“. Arbeitet sie aktiv mit, hat sie ein Interesse daran, dass das VHS-Angebot auch von ihren Bürgerinnen und Bürgern angenommen wird, oder nimmt sie die Aktivitäten des Zweckverbandes zur Kenntnis und zahlt. Sind der Kommune z.B. die Kosten eines Kurses oder die Belegungsquote bekannt. Wie viele und warum fallen Kurse aus? Alle diese Informationen sind wichtig, um ein adäquates Angebot für die Bürgerinnen und Bürger leisten zu können, das auch bezahlbar ist.

Was liegt hinter uns?

Die ersten Berichte in den **mittleren und kleinen kreisangehörigen Kommunen** zu diesem Thema beschäftigten sich auf einer hoch aggregierten Ebene mit den Kulturausgaben gesamt und separiert nach Unterabschnitten. Nach und nach wurde die Prüfung der Einrichtungen VHS, Musikschule und Bibliothek vertieft und ausgebaut. Es folgte die Weiterentwicklung der Prüfung bei den **kreisfreien Städten**; hier haben wir mit weiteren Leistungsdaten gearbeitet und auf dieser Grundlage Potenziale ausgewiesen.

Die Kulturausgaben der **Landschaftsverbände** wurden schwerpunktmäßig in analytischer Form geprüft und wiesen einen Vergleich ausgewählter Museen an den Finanzdaten orientiert auf. Wegen des geringen Volumens wurde bei den **Kreisprüfungen** auf dieses Themengebiet verzichtet.

Was liegt vor uns?

Auch bei der im Dezember 2007 begonnenen zweiten Prüfrunde setzen wir Benchmarks und weisen Potenziale aus. Da die Benchmarkkommunen im Internet der GPA NRW veröffentlicht werden und somit jedem zugänglich sind, kommt dies dem Ziel „Lernen von den Besten“ noch näher.

Die Prüfung der ausgewählten kulturellen Einrichtungen führte teilweise zu intensiven Diskussionen und auch Veränderungen in Kommunen. Die grundsätzliche Ausrichtung einer Einrichtung wird sich nicht innerhalb von drei bis vier Jahren ändern, daher haben wir diese Prüfung gestrafft und führen im Rahmen der Finanzprüfung eine modulare Prüfung durch wenn Potenziale in nennenswerter Höhe vorhanden sind. Unter dem Aspekt „Mehrwert“ für die Kommune werden die freigewordenen Tagewerke in anderen Prüfungsteilen eingesetzt, die den mittleren und kleinen kreisangehörigen Kommunen neue Erkenntnisse liefern.

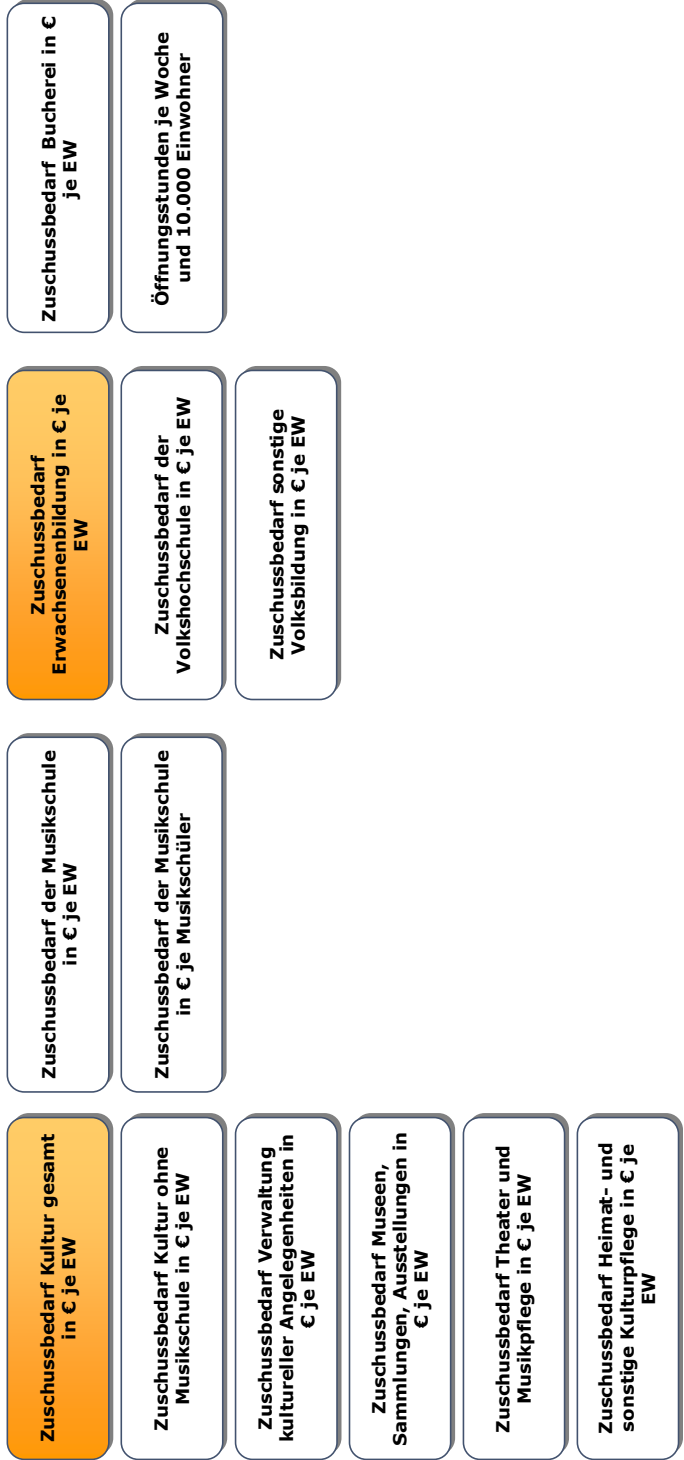
Für die zweite Runde der kreisfreien Städte haben wir das Ziel, die Kostentreiber dieser Kommunen in den Blick zu nehmen. Dies sind in der Regel Theater, Orchester und Museen. Hierfür müssen noch die Instrumente entwickelt und erprobt werden.

Kennzahlenübersicht

Auf der folgenden Seite geben wir einen Überblick, wie sich die Kennzahlen im Prüfgebiet Kultur- und Erwachsenenbildung zusammensetzen:

Zusammensetzung Kennzahlen – Prüfgebiet Kultur und Erw.Bildung

= KIWI-Kennzahl



4.2.9. Öffentlicher Gesundheitsdienst

Zum ersten Mal wurden in NRW die Gesundheitsämter landesweit durch eine überörtliche Prüfung in den Kreisen und Kreisfreien Städten untersucht. Damit haben wir dem Wunsch vieler Kreise und kreisangehöriger Kommunen, die Öffentlichen Gesundheitsdienste (ÖGD) in einer vergleichenden Prüfung zu betrachten, entsprochen. Gemeinsam mit Fachleuten aus der Praxis des Öffentlichen Gesundheitsdienstes (ÖGD) ist für die Prüfungen ein Prüfungsleitfaden entwickelt worden, der die Basis der Prüfung bildete.

Besondere Herausforderungen ergaben sich durch die im Öffentlichen Gesundheitsdienst ausgeprägte Fachlichkeit und Vielfältigkeit der Aufgaben. Das „Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst (ÖGDG)“ überträgt weite Gestaltungs- und Entscheidungskompetenzen, ob und wie die Aufgaben auszufüllen sind, den Kommunen. Dementsprechend haben wir eine sehr heterogene Landschaft mit unterschiedlichster Ausprägung vorgefunden, die die Vergleichbarkeit erschwerte.

Aktueller Stand - wo stehen wir heute?

Zur Vorbereitung der Prüfung in den kreisfreien Städten 2007 / 2008 haben sich GPA NRW und Vertreter der Gesundheitsämter der kreisfreien Städte auf ein Kennzahlenset verständigt, das sich stark an dem Tableau zur Prüfung der Kreise anlehnt. Eine Messung von Qualität und Wirkung („Outcome“) der Leistungen kommunaler Gesundheitsämter war ausdrücklich nicht Gegenstand der Prüfung.

Mit Hilfe standardisierter Datenerhebungen und zielgerichteter Interviews wurden die bestehenden Organisationsstrukturen, das jeweilige Leistungsangebot und der entsprechende Ressourceneinsatz der Gesundheitsdienste untersucht.

Ziel der Prüfung war festzustellen, ob steuerungsrelevante Daten für eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung aufbereitet und effektiv genutzt werden. Die wirtschaftliche Betrachtung bildete den Kern der Prüfung. Sowohl die Erhebung als auch die Analyse der Daten erfolgte in enger Zusammenarbeit mit den Verwaltungen.

Die Prüfung sollte aufzeigen, wie sich die Gesundheitsdienste im interkommunalen Vergleich positionieren. Aus den Erkenntnissen der Prüfungen wurden Handlungsempfehlungen entwickelt, die die Arbeit des ÖGD optimieren und hierdurch letztendlich ein wirtschaftliches Potenzial für die Kommunen bieten sollen.

Gegenstand der Betrachtung waren Einrichtungen und Maßnahmen des öffentlichen Gesundheitsdienstes, sowie deren Verwaltung. Hierzu wurden landesweit alle Öffentlichen Gesundheitsdienste der Kreise parallel einer einheitlich strukturierten Betrachtung unterzogen.

Der Schwerpunkt lag dabei in der Analyse

- des Ressourceneinsatzes,
- des Personaleinsatzes (Ist-Stellen) im Ganzen und in spezifischen Themenbereichen,
- der Organisation des öffentlichen Gesundheitsdienstes und
- des Controllings und der (strategischen) Steuerung.

Auf Anregung der kommunalen Experten wurde die Aufteilung des Personaleinsatzes nach den wesentlichen Bestimmungen des Gesetzes für den öffentlichen Gesundheitsdienst (ÖGDG) in die Erfassung aufgenommen. Dies ermöglicht gezielte Aussagen z.B. zur Bandbreite des Personaleinsatzes im Kinder- und Jugendärztlichen Dienst (§ 12 ÖGDG), dem Sozialpsychiatrischen Dienst (§ 16 ÖGDG), dem Amtsärztlichen Dienst (§ 19 ÖGDG) und vielen weiteren Aufgabenbereichen. Dieses Vorgehen hat sich in der Prüfung bewährt und führt zu einem nachvollziehbareren Vergleich in den einzelnen Segmenten.

Nicht erfasst wurde, in Abstimmung mit den kommunalen Experten, der Personaleinsatz aufgeteilt auf Berufsgruppen, die Personalkostenaufteilung auf Organisationsbereiche und die Fallzahlen im Bereich der Hygieneüberwachung. Erfahrung der Kreisprüfung war, dass der Erfassungsaufwand nicht in Relation zu den gewonnenen Ergebnissen steht.

Gegen Ende der Kreisprüfungen hatte sich abgezeichnet, dass die Kennzahl „Gesamtausgaben je Einwohner“ als KIWI-Kennzahl nicht aussagekräftig genug ist, da die Einnahmen des ÖGD nicht berücksichtigt wur-

den. Für die Prüfung der kreisfreien Städte wurde dies korrigiert und die KIWI-Kennzahl festgelegt auf:

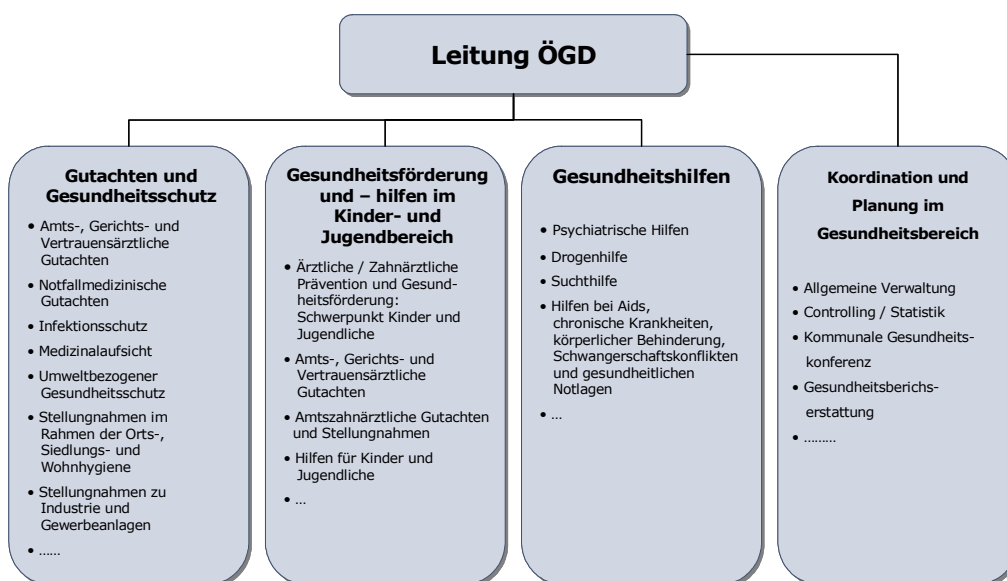
- „Zuschussbedarf des ÖGD je Einwohner“

Die Kennzahl dokumentiert den finanziellen Aufwand, den die Kommune für den Öffentlichen Gesundheitsdienst je Einwohner leistet. Es konnte festgestellt werden, ob bzw. wie sich die Ausgaben und Einnahmen für den ÖGD insgesamt und je Einwohner im interkommunalen Vergleich darstellen.

Zuweisungen und Zuschüsse im Gesundheitswesen dienen zur Finanzierung der Aufgabenwahrnehmung durch Dritte. Die Aufgabenverlagerung auf Externe bedingt in vielerlei Weise finanzielle Leistungen an Verbände der freien Wohlfahrtspflege und Selbsthilfegruppen. Hierzu sollte überprüft werden, ob ein höherer eigener Personaleinsatz einen niedrigeren Anteil an Zuweisungen/Zuschüsse bedingt.

Im Rahmen der Prüfung ist der Wunsch einiger Kommunen an uns herangetragen worden, interkommunale Vergleichswerte für den Bereich der Sucht- und Drogenhilfe zu ermitteln. Wir haben diesen Wunsch aufgegriffen und die Gesamtausgaben des Verwaltungshaushaltes (Personalausgaben und Zuweisungen und Zuschüsse) für die Sucht- und Drogenhilfe herausgearbeitet. Beispielhaft wurde die Kennzahl „Ausgaben je Einwohner in der Sucht-/Drogenhilfe“ ausgewertet. Die ursprüngliche Absicht, Ausgaben in Relation zu Fallzahlen zu setzen, konnte nicht durchgeführt werden, da es für den Bereich der Sucht- und Drogenhilfe keine Meldepflicht gibt und daher keine verlässlichen Fallzahlen vorliegen.

Im Zusammenhang mit dem Produktrahmenplan des Landes NRW konnte für die Prüfung der kreisfreien Kommunen ein aktualisierter Organisationsvorschlag erstellt werden. Dieser richtet sich im Aufbau nach den Produktgruppen und Produkten und den Erfahrungen aus den Kreisprüfungen.



In den Prüfberichten zum ÖGD in den kreisfreien Kommunen wurden bei sämtlichen wesentlichen Indikatoren die Bandbreiten der Ergebnisse des sozioökonomischen Clusters und der Größenklasse dargestellt. So konnte die eigene Finanzsituation auch im jeweiligen Cluster und in der Größenklasse bewertet werden.

Unmittelbare Korrelation zwischen einzelnen sozioökonomischen städtischen Faktoren und kommunalpolitischen Interventionen des öffentlichen Gesundheitsdienstes konnten nicht festgestellt werden. Anhand der vorliegenden Indikatoren haben wir abgeleitet, dass die sozioökonomische Situation der jeweiligen Kommune keinen unmittelbaren positiven oder negativen Einfluss auf das Leistungsspektrum des ÖGD der Städte in NRW hat.

Entwicklungsschritte – was liegt hinter uns?

Die Gesundheitsämter der Kreise in NRW sind in den Jahren 2005 und 2006 interkommunal verglichen worden. Dabei sollten besonders wirtschaftliche Verfahrensweisen herausgearbeitet und gute kommunale Praxis benannt und entsprechend weitergegeben werden.

Grundlage für die Analyse waren die Kennzahlen:

- Entwicklung der Gesamtbevölkerung und verschiedener Altersgruppen (0 bis 18-Jährigen; Über 70-Jährigen) über die Jahre 2002 bis 2005, 2010, 2015, 2020
- Personalausgaben des Gesundheitsamtes je Einwohner
- Personalausgaben je Ist-Stelle
- Ist-Stellen je 10.000 Einwohner
- Anteile der Laufbahnen an den Gesamtstellen in Prozent
- Sachausgaben des Gesundheitsamtes je Einwohner
- Anteil der Zuweisungen und Zuschüsse (Gr 7) an den Gesamtausgaben in Prozent
- Anteil der Gebühreneinnahmen an den Gesamtausgaben in Prozent
- Zuschussbedarf des Gesundheitsamtes je Einwohner in Euro

und die KIWI-Kennzahl:

- Gesamtausgaben des Gesundheitsamtes je Einwohner

Beispielhaft wurde in einigen Kreisen die Leistungskennzahl dargestellt:

- Personalausgaben je untersuchtem Kind im Kinder- und Jugendärztlichen Dienst

Vergleichend dargestellt wurde der Personaleinsatz in den spezifischen Diensten (z.B. Amtsärztlicher Dienst, Sozialpsychiatrischer Dienst, Umwelthygiene und Infektionsschutz) anhand der Stellenanteile und der jeweiligen Personalausgaben.

Zusätzlich wurde nach Berufsgruppen/Fakultäten und Besoldungs- und Vergütungsstrukturen unterschieden. Betrachtet wurde das Besoldungsniveau des Gesundheitsamtes, um zusätzlich Informationen bekommen zu können, wieso sich z.B. die Personalausgaben im interkommunalen Vergleich überhöht darstellen. Einflussfaktoren, die sich auf die Höhe der „Personalausgaben je Ist-Stelle“ auswirken, sind beispielsweise Tarif- und Besoldungserhöhungen, Familienzuschläge, Altersstrukturen, Beihil-

feaufwendungen, Zahlungen an Versorgungskassen, Sozialversicherungsbeiträge, Beförderungen und Höhergruppierungen oder Altersteilzeitregelungen.

Das Aufgabengebiet des ÖGD steht in einem direkten Zusammenhang zu den Einwohnerzahlen und der Bevölkerungsstruktur. Für die konzeptionelle Arbeit des Gesundheitsdienstes ist es von Bedeutung, wie sich die Bevölkerung im Kreisgebiet und insbesondere in den möglichen Zielgruppen bzw. Altersgruppen des ÖGD zukünftig entwickeln werden. Deshalb haben wir Aspekte der demografischen Entwicklung in die Untersuchung eingebunden.

Zu den strategischen Überlegungen, wie die Aufgabenerfüllung zukünftig erfolgen soll, spielen auch die personellen Ressourcen eine entscheidende Rolle. Daher haben wir die Altersstruktur des ÖGD überprüft und dargestellt, um die Notwendigkeit einer langfristigen Personalplanung zu verdeutlichen. Die Aufteilung des Personals auf Altersgruppen veranschaulicht die Situation des jeweiligen Gesundheitsdienstes.

Die Erkenntnisse der Analyse sollen den Kreisen künftig Entscheidungen erleichtern, wenn es um Abwägungsprozesse bei Stellenoptimierungen, Stellenreduzierungen, Aufgabenverschiebungen, unumgängliche Neueinstellungen und Änderungen in der Aufbauorganisation geht.

In den Kreisen wurde zum ersten Mal in den Prüfungen ein Benchmark gesetzt, anhand dessen ein Potenzial in Euro zur Kennzahl „Zuschussbedarf je Einwohner“ ausgewiesen wurde. In der Potenzialanalyse wurde die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung betrachtet und ein rechnerisches und in einem Zeithorizont von fünf bis zehn Jahren erreichbares Potenzial in Euro ausgedrückt.

Als Grundlage der Berechnung diente der Mittelwert der sechs Kreise, die sich aus Sicht der GPA NRW bei den Kriterien „Wirtschaftlichkeit“, „Finanzsteuerung und -controlling“, „Steuerung im ÖGD“ und „Organisation“ positiv von anderen Kreisen unterscheiden. In dieser „Gemeinschaft“ waren Kreise aller Einwohnergrößen vertreten.

Was liegt vor uns?

Die zukünftigen Prüfungen im ÖGD werden auch weiterhin den Gesamtrahmen der Aufgabenerfüllung betrachten. Nur so lassen sich, auch im

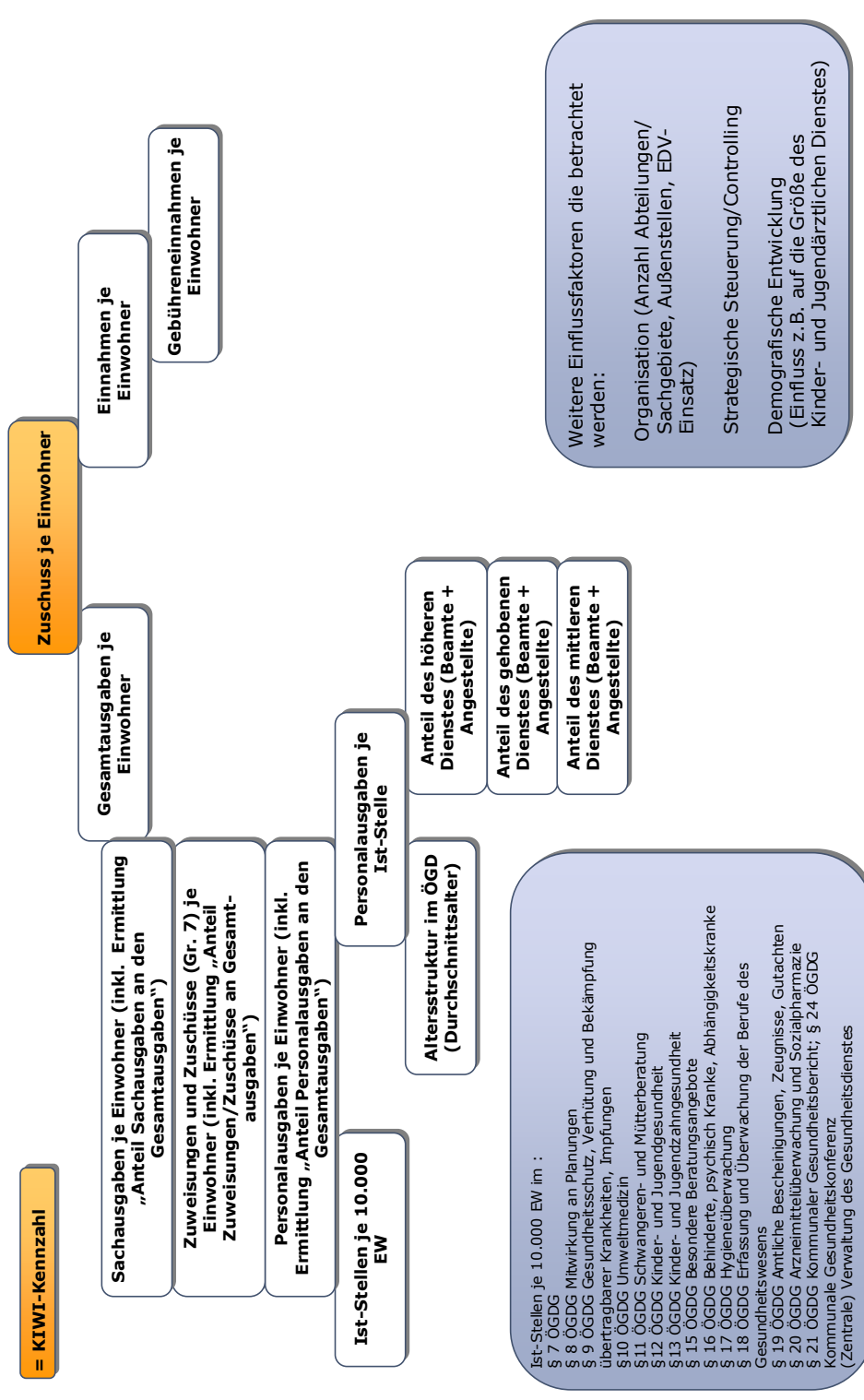
Hinblick auf die Ergebnisse der jetzigen Prüfungen, Veränderungen feststellen. Weiterentwicklungen und Ziele sind:

- Produktbetrachtung nach NKF,
- Bildung von Leistungskennzahlen,
- Hinterfragen/Betrachtung von erzielten Wirkungen, z.B. in der Sucht- und Drogenhilfe,
- vertiefende/ergänzende Prüfungen zu Themenschwerpunkten, z.B. Zuweisungen/Zuschüsse, Sucht- und Drogenhilfe, Kinder- und Jugend(Zahn)ärztlicher Dienst,
- eine noch stärkere Vernetzung mit den Prüfgebieten Jugend und Soziales, um Überschneidungen in den Aufgabensegmenten herauszufiltern (Bsp. Zuschüsse an freie Träger),
- interkommunale Zusammenarbeit.

Kennzahlenübersicht

Auf der folgenden Seite geben wir einen Überblick, wie sich die Kennzahlen im Prüfgebiet „öffentlicher Gesundheitsdienst“ zusammensetzen:

Zusammensetzung Kennzahlen – Prüfgebiet öffentl. Gesundheitsdienst



4.2.10. Vermessung und Kataster

Aktueller Stand - wo stehen wir heute?

Im Rahmen der Prüfung des Vermessungs- und Katasterwesens in den **kreisfreien Städten** wurde nur eine Kennzahl als KIWI-Kennzahl in den Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit aufgenommen:

- Bereinigte Ausgaben für Kataster, Geoinformation und Wertermittlung je Einwohner.

Auf eine Betrachtung der Einnahmen wurde bei den kreisfreien Städten aufgrund der unterschiedlichen Veranschlagungspraktiken verzichtet.

Zudem wurde das Vermessungswesen nicht mehr in den KIWI einbezogen. Bereits im Rahmen der Expertenrunden stellte sich heraus, dass das Vermessungswesen in den kreisfreien Städten nicht ohne weiteres vergleichbar ist. Dies war vor allem in der unterschiedlichen Handhabung bei den Ingenieurvermessungen begründet. Wurden viele Ingenieurvermessungen in Eigenleistung ausgeführt, so bedingte dies hohe Personalausgaben. Wurde jedoch fremd vergeben, so waren die Ausgaben oft nicht zu ermitteln, da sie vielfach in anderen Unterabschnitten verbucht wurden. Auch der Umfang der Ingenieurvermessungen stellte sich durch unterschiedliche städtebauliche Entwicklung nicht einheitlich dar (Stadtbahnbau, Kanalvermessungen etc.).

Bei den kreisfreien Städten stellte der Einwohnerbezug eine geeignete Größe zur Relativierung der bereinigten Gesamtausgaben dar. Korrelationsanalysen hatten gezeigt, dass ein sehr hoher statistischer Zusammenhang zwischen den aus dem Aufgabenbestand resultierenden bereinigten Gesamtausgaben und der Anzahl der Einwohner besteht.

Weiterhin haben wir die im standardisierten Berichtswesen an die Bezirksregierung gemeldeten Leistungsmengendaten in die Kennzahlenanalyse mit einbezogen. So wurden folgende Kennzahlen ermittelt:

- Anzahl der übernommenen Teilungsvermessungen je vollzeitverrechnete Stelle,

- Anzahl der übernommenen Gebäudeobjekte je vollzeitverrechneter Stelle,
- Anzahl der zusammengestellten Vermessungsunterlagen je vollzeitverrechneter Stelle.

Bei der Leistungskennzahl „Anzahl der übernommenen Teilungsvermessungen je vollzeitverrechneter Stelle“ haben die Vermessungs- und Katasterämter kritisiert, dass der Aufwand zur Übernahme einer **Teilungsvermessung** sehr unterschiedlich sein kann und in der Kennzahl keine Berücksichtigung findet. Alternativ wurde daher die Kennzahl „Neu entstandene Flurstücke aus der Übernahme von Teilungsvermessungen je vollzeitverrechneter Stelle“ gebildet, da hierdurch auch der unterschiedliche Aufwand bei der Übernahme berücksichtigt werden konnte. Leider zeigte sich im Laufe der Prüfung, dass die Daten nicht in allen Städten vorlagen. Auf der anderen Seite wurde deutlich, dass die beiden Kennzahlen in den meisten Städten miteinander korrespondierten, d.h. waren gute Leistungswerte bei der einen Kennzahl festzustellen, wurden sie durch die andere Kennzahl bestätigt. Nur in Ausnahmefällen wurde hiervon abgewichen, dies konnte aber von den jeweiligen Städten begründet werden. Aus diesem Grunde konnte die Leistungskennzahl „Anzahl der übernommenen Teilungsvermessungen je vollzeitverrechneter Stelle“ weiterhin erhoben und analysiert werden.

Im Rahmen der Prüfung der Kreise haben wir noch vielfach der Ausgabendeckungsgrad einer Leistung bzw. die Ausgaben je Fall betrachtet und analysiert. Bei den kreisfreien Städten haben wir dies auf die Analyse des Personalausgabendeckungsgrades beim Zusammenstellen von Vermessungsunterlagen beschränkt. Zum einen konnten nur die Personalausgaben während der Prüfung detailliert erhoben werden, zum anderen bot einzig diese Leistung die Möglichkeit, auch eine Anhebung von Gebühren anzuregen.

Bei dem Produkt „Verfahren zur Erneuerung des Liegenschaftskatasters“ wurde aufgrund vielfältiger Kritik der Städte das Vorhalten einer Stelle nach Abschluss der Migrationsarbeiten nach ALKIS (Amtliches Liegenschaftskataster Informationssystem) als erforderlich erachtet, die Potenzialausweisung wurde daher gegenüber der Prüfung der Kreise angepasst.

Geoinformationssysteme waren in den kreisfreien Städten schon weit entwickelt. Teilweise fehlte es jedoch an klaren Zuständigkeitsregelun-

gen und Kostentransparenz. Diese Aspekte wurden in der Prüfung aufgegriffen.

Im Produkt „**Grundstückswertermittlung**“ wurde zusätzlich zur Kreisprüfung die Kennzahl „Einnahmen in der Grundstückswertermittlung je vollzeitverrechneter Stelle“ gebildet, um den vielfältigen Aufgaben einer kreisfreien Stadt sowohl im Bereich der Geschäftsstelle des Gutachterausschusses als auch bei der kommunalen Wertermittlung gerecht zu werden. Hierbei ist jedoch kritisch anzumerken, dass die Einnahmen von Faktoren beeinflusst werden, die von den Städten teilweise nicht steuerbar sind (z.B. Bodenwert). Aus diesem Grund erfolgte zusätzlich eine Unterteilung der Stellen für die „kommunale Wertermittlung“ und die „Geschäftsstelle des Gutachterausschusses“, die auch interkommunal verglichen wurden.

Entwicklungsschritte – was liegt hinter uns?

Die Ermittlung der Kennzahlen im Prüfgebiet Vermessungs- und Katasterwesen basierte bei der **Prüfung der Kreise 2005 / 2006** überwiegend auf einer produktorientierten Betrachtung, die einen systematischen Überblick über die Aufgabenerfüllung und die erbrachten Leistungen im Vermessungs- und Katasteramt lieferte. Zwei Kennzahlen des Prüfgebietes Vermessung- und Katasterwesen mündeten als KIWI-Kennzahlen in den Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI):

- Bereinigter Zuschussbedarf für das Vermessungs- und Katasterwesen je Einwohner
- Personalausgaben je Ist-Stelle für das Vermessung und Katasterwesen

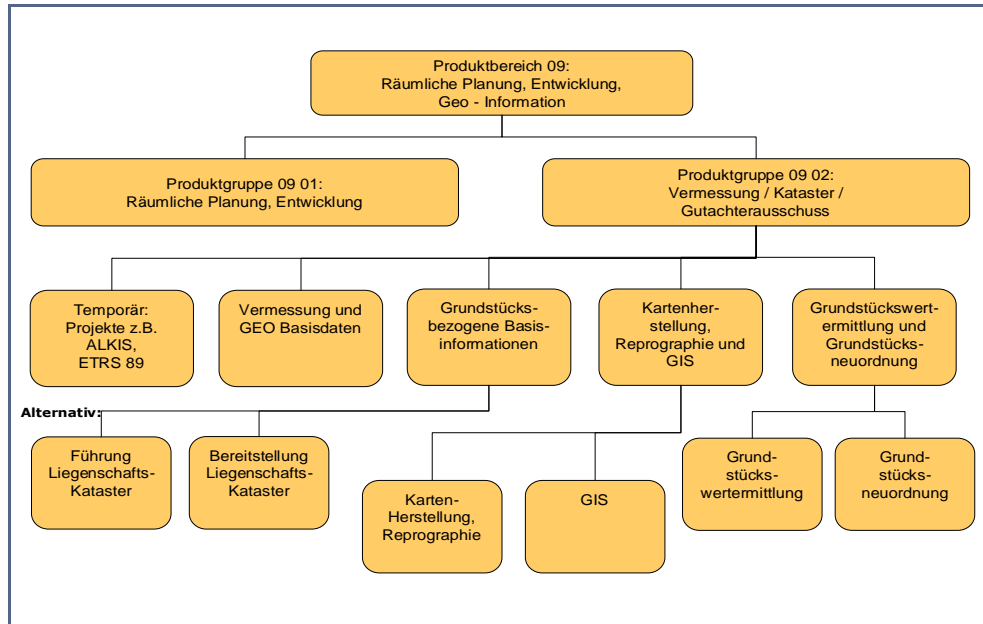
Über den bereinigten Zuschussbedarf wurden alle Einnahmen und Ausgaben für diesen Bereich erfasst; die Personalausgaben je Ist-Stelle spiegelten das Besoldungs- und Vergütungsniveau wider.

Besonderheiten der Vermessungs- und Katasterämter, wie zum Beispiel Urkataster und Bodenbewegungsgebiete haben wir relativierend berücksichtigt.

Während der Prüfung zeigte sich, dass die Produktstruktur in den einzelnen Vermessungs- und Katasterämtern sehr unterschiedlich aufgebaut

war. Um zukünftig interkommunale Vergleiche im Rahmen einer produktorientierten Prüfung zu vereinfachen, haben wir folgende Struktur vorgeschlagen:

Produktstruktur für den Produktbereich 09



Diese Struktur diene zudem als Grundlage der produktorientierten Prüfung.

Bei der Analyse der Ausgaben der einzelnen Vermessungs- und Katasterämter stellte sich heraus, dass der größte Anteil bei den Personalausgaben lag. Der Bereich der Sachausgaben hingegen spielte nur eine untergeordnete Rolle, so dass der Schwerpunkt unserer Prüfung auf die personalwirtschaftlichen Aspekte gelegt wurde.

Daher haben wir neben der Anzahl der vollzeitbesetzten Ist-Stellen auch eine **Analyse der Besoldungs- und Vergütungsstruktur** vorgenommen. Auch personalplanerische und rechtliche Aspekte wie die Altersstruktur und der sich ergebende Aufgabenwandel in den nordrhein-westfälischen Vermessungs- und Katasterämter fanden Eingang in unsere Prüfung.

Der Schwerpunkt der produktorientierten Prüfung lag bei den Kreisen auf den Produkten „Führung des **Liegenschaftskatasters**“ und „Bereitstellung des Liegenschaftskatasters“. Hierbei betrachteten wir insbesondere die Leistungen „Übernahme von Teilungsvermessungen in das Liegenschaftskataster“, „Übernahme von Gebäudeobjekten in das Liegen-

schaftskataster“ und „Zusammenstellen von Vermessungsunterlagen“ anhand von Leistungskennzahlen näher.

Während der Kreisprüfung zeigte sich, dass die Kreise im Bereich **Geoinformationssysteme** sehr unterschiedliche Wege eingeschlagen hatten, die zudem in verschiedenen Entwicklungsstadien waren. Auf eine nähere Betrachtung haben wir daher verzichtet, gleichwohl wurde empfohlen, Geoinformationssysteme in interkommunaler Zusammenarbeit mit den kreisangehörigen Kommunen aufzubauen.

Ausblick

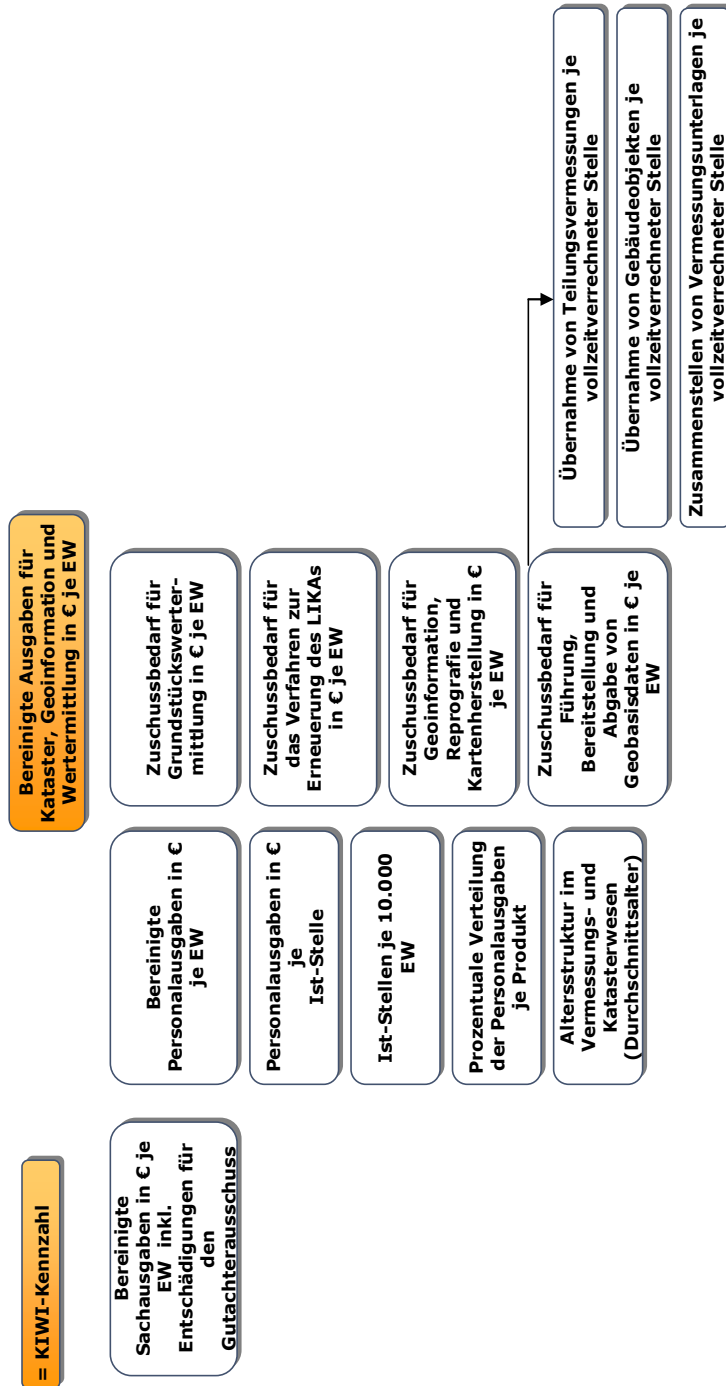
Mit Beendigung der Prüfung der kreisfreien Städte wird die Prüfung des Vermessungs- und Katasterwesens zunächst ihren Abschluss finden. Aufgrund des Aufgabenwandels in diesem Bereich bietet sich jedoch eine erneute Prüfung nach Abschluss der Projektarbeiten in den Kreisen und kreisfreien Städte an, um die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung zu vergleichen.

Die durchgeführten Untersuchungen sind in einigen Kommunen auf so großes Interesse gestoßen, dass sie nachgefragt haben, ob die GPA NRW im Vermessungs- und Katasterwesen auch beratend tätig wird.

Kennzahlenübersicht

Auf der folgenden Seite geben wir einen Überblick, wie sich die Kennzahlen im Prüfgebiet Kataster und Vermessung zusammensetzen:

Zusammensetzung Kennzahlen – Prüfgebiet Kataster und Vermessung



4.2.11. Staatszuweisungen

Einleitung

Gegenstand unserer überörtlichen Prüfung in diesem Gebiet – welches explizit im § 105 GO genannt wird - sind die den Kommunen vom Land gewährten zweckgebundenen Zuweisungen. Diese betragen im Jahr 2007 insgesamt 3,3 Milliarden Euro. Dieses Finanzvolumen rechtfertigt es, die Verwendung der Finanzmittel einer Prüfung zu unterziehen.

Wir haben mit unserer überörtlichen Prüfung in diesem Gebiet bislang recht wenig Erfahrung gesammelt. Dies liegt daran, dass wir erst im Herbst 2007 damit begonnen haben, einen Prüfungsleitfaden zu entwickeln. Anderen Prüfgebieten räumen wir eine höhere Priorität ein.

Aktuelle Situation - Wo stehen wir heute?

Als Prüfungsziel haben wir neben der individuellen Feststellung, ob die zweckgebundenen Staatszuweisungen von der einzelnen geprüften Kommune bestimmungsgemäß verwendet wurden, auch die Gesamtauswertung im Hinblick auf mögliche generelle Aussagen zu den Förderrichtlinien/-gebieten gesetzt. Eine solche Gesamtauswertung ermöglicht es, auffällige Beanstandungsbereiche zu eruieren, die eventuell auf Verbesserungs-/Nachbesserungsbedarf in den Förderrichtlinien oder Bewilligungsbescheiden hinweisen. In diesem Kontext stellt sich auch die Frage der Effizienz der Prüfung von Staatszuweisungen durch die GPA NRW. Eine entsprechende Prüfungstätigkeit der GPA NRW ist vor dem Hintergrund der hierfür anfallenden Prüfungsgebühren nur dann sinnvoll und den kommunalen Interessen zuträglich, wenn die Feststellungen aus der überörtlichen Prüfung auch zu einer angemessenen Reaktion bei den Bewilligungsbehörden führen.

Vor dem Hintergrund der umfangreichen Förderlandschaft, führen wir die Prüfung **förderprogrammbezogen** durch. Das bedeutet, dass gezielt die Verwendung der Fördermittel zu einem vorab festgelegten Fördergebiet geprüft wird. Die Nutzung der Zweckzuwendungsdatei beim LDS (Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik) ermöglicht es uns,

die Kommunen zu ermitteln, die für das ausgewählte Fördergebiet Zuwendungen erhalten haben.

Seit März 2008 prüfen wir

- Zuweisungen für Musikpflege und Musikerziehung
- Zuweisungen zur Förderung des Feuerschutzes und der Hilfeleistungen
- Zuweisungen für die Einrichtungen der Weiterbildung in der Trägerschaft der Gemeinden
- Zuweisungen an die Gemeinden für Vorhaben des Radwegebaus.

Bei der Prüfung gehen wir in zwei Phasen vor:

Phase 1:

Um dem kommunalen Interesse im Rahmen der Prüfung der Staatszuweisungen Rechnung zu tragen, werden die ausgewählten Fördergebiete durch Einsichtnahme in die Förderakten bei fünf Zuwendungsempfängern zunächst unter dem Gesichtspunkt geprüft, inwieweit die Förderbestimmungen/-grundlagen sowie Fördersummen für eine gebührenbelegte individuelle Prüfung in den Kommunen geeignet sind. Bei der Auswahl wird je Regierungsbezirk eine Kommune berücksichtigt; unterschiedliche Größenklassen stellen ein weiteres Auswahlkriterium dar.

Die allgemeinen Erkenntnisse aus diesen Prüfungen werden dann in einem **fördergebietsbezogenen Bericht** zusammengefasst. Die geprüften Kommunen erhalten keinen ausdrücklichen Prüfungsbericht, sondern lediglich entsprechende Hinweise, falls konkrete Verstöße gegen das Zuwendungsrecht oder Ähnliches festgestellt werden konnten. Adressat des fördergebietsbezogenen Berichtes ist die Bewilligungsbehörde bzw. das Innenministerium. Die Informationen über die individuellen Verstöße der geprüften Kommunen gegen das Zuwendungsrecht werden in geeigneter Form auch den betroffenen Bewilligungsbehörden mitgeteilt.

Diese erste Phase dient der Sondierung und wird daher den einzelnen Kommunen nicht in Rechnung gestellt.

Phase 2:

Sofern wir in der Phase 1 feststellen, dass ein Fördergebiet für eine gebührenbelegte individuelle Prüfung geeignet ist, führen wir diese in ausgewählten Kommunen durch. Es soll dann bei jeweils ca. 30 % der Zuwendungsempfänger eine **Verwendungsprüfung** durchgeführt werden. Ein Kriterium für die Auswahl ist dabei die Höhe der erhaltenen Zuwendungen.

Die aktuelle Prüfungskonzeption sieht vor, dass pro Jahr mindestens ein Fördergebiet im Rahmen der Phase 1 und ca. zwei bis drei Fördergebiete im Rahmen der Phase 2 untersucht werden. Für die Prüfung eines Fördergebietes werden je Kommune sieben Tagewerke kalkuliert.

Entwicklungsschritte - Was liegt hinter uns?

Die Thematik der Staatszuweisungen haben wir im Sommer 2007 erstmalig aufgegriffen und eine entsprechende Prüfungskonzeption erarbeitet.

Um die Praxistauglichkeit dieser Prüfungskonzeption zu testen, wurden in zwei Kommunen im März und April 2008 zunächst **Probeprüfungen** zu den o. g. Fördergebieten durchgeführt. Im Rahmen der Probeprüfung wurde deutlich, dass die zunächst geplante Tagewerkskalkulation von acht Tagewerken für eine Prüfung aller vier Fördergebiete in einer Kommune nicht realistisch ist. Vielmehr ist davon auszugehen, dass für jedes Fördergebiet rund sieben Tagewerke anzusetzen sind.

Darüber hinaus hat die Probeprüfung auch die **Frage nach dem Sinn** einer gebührenbelegten überörtlichen Prüfung der Staatszuweisungen durch die GPA NRW und dem kommunalen Interesse einer solchen Prüfung aufgeworfen. Insbesondere die Gegenüberstellung von gebührenrechtlichem Aufwand und Nutzen für die Kommunen führte zu der Einschätzung, dass nicht alle Zuweisungen für eine umfangreiche Individualprüfung geeignet sind. Vielfach wurden auch Feststellungen getroffen, die eher als Verbesserungs-/Nachbesserungshinweis für die Bewilligungsbehörde, denn für die Kommune als Zuwendungsempfänger zu werten sind. In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass die Prüfungsfeststellungen der GPA NRW nicht automatisch dazu führen, dass die Bewilligungsbehörde mögliche Rückforderungsansprü-

che geltend macht; hierüber entscheidet die Bewilligungsbehörde aufgrund eigener Ermittlungen und nach eigenem Ermessen.

Vor diesem Hintergrund haben wir die Entscheidung getroffen, die Prüfungen von Staatszuweisungen in dem bereits oben beschriebenen Zwei-Phasen-Modell zu organisieren. Dadurch soll auch eine angemessene Berücksichtigung der kommunalen Interessen bei der Prüfung von Staatszuweisungen gewährleistet werden.

Ausblick - Was liegt vor uns?

Die weitere Zukunft und Entwicklung der überörtlichen Prüfung von Staatszuweisungen ist einerseits davon abhängig, inwieweit dieses Thema auch weiterhin Bestandteil des gesetzlichen Prüfungsauftrages der GPA NRW bleibt.

Ziel der aktuellen Prüfung ist, wie bereits erläutert, nicht allein die Bestätigung der zweckentsprechenden Verwendung der Fördermittel, sondern auch eine **kritische Auseinandersetzung** mit den Förderrichtlinien und ihrer Anwendung in der kommunalen Praxis sowie der Vielzahl der zur Prüfung berufenen Stellen. Hier ist es uns natürlich ein besonderes Anliegen, die kommunalen Interessen auch unter der Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher Gesichtspunkte in den Vordergrund zu stellen.

Der Erkenntnisgewinn aus der fördergebietsbezogenen Vorgehensweise und der zweiphasigen Prüfungsorganisation wird somit auch für eine fortlaufende Evaluation dieses Segments im Prüfungsportfolio der GPA NRW genutzt werden; insbesondere unter dem Gesichtspunkt, dass nicht nur die GPA NRW mit Prüfungsrechten in diesem Bereich ausgestattet ist.

Zum anderen ist im Rahmen des mittelfristigen Arbeitsprogramms der GPA NRW immer wieder neu zu entscheiden, in welchen Prüfgebieten die derzeit zu knappen personellen Ressourcen eingesetzt werden sollen.

4.2.12. Informationstechnologie

Gegenstand unserer überörtlichen Prüfung in diesem Gebiet sind die Leistungen der Informationstechnologie unabhängig davon, in welchem organisatorischen Rahmen sie erbracht werden.

Alle Kommunen in NRW bedienen sich der Informationstechnologie, um ihre Aufgaben möglichst effektiv und effizient erfüllen zu können. Hierfür werden landesweit immens hohe Beträge aufgewendet. Das Prüfgebiet Informationstechnologie hat daher heute einen festen und wichtigen Platz im Leistungsportfolio der GPA NRW.

Die inhaltliche Gestaltung der Informationstechnologie darf dabei nicht als kommunale Selbstverwaltung verstanden werden. Die IT ist nach unserer Auffassung nur ein Hilfsmittel bzw. ein Instrument zur Zweckerfüllung. Die Anforderungen an Effizienz und Wirtschaftlichkeit sind daher hier besonders hoch.

Aktuelle Situation - Wo stehen wir heute?

Ziel unserer Prüfung ist es, festzustellen, ob die Kommunen in NRW auf dem Gebiet der Informationstechnologie ihre Wirtschaftlichkeit steigern können, wofür grundsätzlich mehr Transparenz und Vergleichbarkeit zu schaffen ist, um Kosten und Leistungen überhaupt messbar zu machen.

Die meisten Kommunen in NRW haben sich Datenverarbeitungszweckverbänden angeschlossen, um deren zentrale Fachkompetenz zu nutzen und eine bestmögliche Wirtschaftlichkeit durch kooperative Aufgabenerledigung erzielen zu können.

Im Herbst 2007 haben wir daher damit begonnen, zunächst eine Konzeption für die Prüfung aller IT-Zweckverbände in NRW zu entwickeln. Nach dem Abschluss der Konzeptions- und Sondierungsphase prüfen wir seit August 2008 vor Ort in den Zweckverbänden.

Die Sondierungsphase hat ergeben, dass alle Datenverarbeitungszweckverbände sehr unterschiedliche Verbuchungen bzw. Zuordnungen ihrer Kosten und Leistungen vornehmen, was einen Vergleich erschwert. Deshalb ist ein Kernstück unserer Prüfung eine Filter- und Verteilmethode, die die Kosten allgemein vorhandener IT-Dienste (Rechenzentrumsbetrieb, System- und Netzverwaltung, Druckzentrum, usw.) in eine stan-

standardisierte Kostenstellenstruktur überträgt, um sozusagen die örtliche Unterschiedlichkeit – trotz gleichartiger Aufgabenstellung – zu egalisieren.

Im Ergebnis ermitteln und vergleichen wir, was beispielsweise die jeweilige IT-Infrastruktur kostet (z. B. Euro je Gigabyte für Server- und Speichermanagement, Kosten pro Druckseite). Hierbei wird anteilig berücksichtigt, welche Overhead- und Gemeinkosten (Gebäude, Energie) ins Gewicht fallen. Außerdem fließt in die Bewertung ein, welche technische Güteklasse die Server-Architektur vorweist.

Das Leistungsportfolio untersuchen und vergleichen wir u.a. daraufhin, welche und wie viele Kern-Verfahren (Finanzwesen, Einwohnerwesen, Personalwesen, KFZ-Wesen, Bau- und Vermessungswesen) unterschiedlicher Software-Hersteller im Einsatz sind und welche jährlichen Betriebskosten (Personalaufwand, Sachmittel) sich damit verbinden.

Da die Schwankungsbreite beim Personalaufwand der Datenverarbeitungszentralen (zwischen ca. 60 bis 180 Stellen) sehr groß ausfällt, wird das Personalstellenverhältnis (Verwaltungsoverhead, technischer Support, Verfahrensbetreuung und -entwicklung) gezielt zu analysieren sein. Damit soll zugleich den Fragen nachgegangen werden, ob die Personalstruktur zum gesamten Leistungsportfolio passt und ob z. B. im Vergleich deutlich wird, dass der eine oder andere Zweckverband einen Verwaltungsbereich hat, der seine den Mitgliedskommunen angebotenen Leistungen ggf. überproportional verteuert.

Im Rahmen der Finanzprüfung analysieren wir, wie sich die Verbandsumlage und Erlöse aus Drittgeschäften u. a. auf den Einwohner des Verbandsgebietes auswirken. Darüber hinaus soll durch eine Rechtmäßigkeitsprüfung festgestellt werden, wie der jeweilige Zweckverband fachlich gesteuert wird und ob er den Zielen der Verbandssatzung gerecht wird. Ebenso soll der Frage Beachtung geschenkt werden, ob es im Sinne des Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit überhaupt zulässig ist, wenn in den Mitgliedskommunen ggf. parallele IT-Strukturen zustande kommen.

Was liegt hinter uns?

In den Jahren 2003 – 2006 haben wir die Informationstechnologie als Teilbereich des Prüfgebietes „Personal/Organisation“ mit in den Blick

genommen und erste Kennzahlenvergleiche zur Ausstattung mit Bildschirmarbeitsplätzen und zum generellen Einsatz von IT-Unterstützung anhand der Kennzahlen „IT-Ausgaben je Bildschirmarbeitsplatz“ und „Betreuungsquote“ durchgeführt.

Die IT-Landschaft in den Kommunen stellte sich so differenziert dar, dass ein Vergleich wegen der Heterogenität bei der örtlichen IT-Infrastruktur (inklusive Fachanwendungen) und unterschiedlichen Handhabungen bei dezentralen IT-Lösungen im Rahmen dieser Prüfung nur pauschal möglich war.

Die Bandbreite in den Kommunen reicht von völlig autonomen IT-Abteilungen bis zum teilweisen oder kompletten Anschluss an ein kommunales Rechenzentrum (überwiegend Datenverarbeitungszweckverbände). Zwar konnten insbesondere die Leistungsunterschiede nur sehr eingeschränkt bewertet werden, dennoch konnte zumindest unsere IT-Kostenanalyse verdeutlichen, in welchem Kostenrahmen sich die Kommunen in NRW bewegen und welche örtlichen IT-Kosten (Näherungswerte) vorliegen.

Bei der Evaluation der durchgeführten Prüfung, sind wir zu der Erkenntnis gelangt, dass eine höhere Objektivität bei der Beurteilung der örtlichen IT-Gegebenheiten nur dann zu erreichen ist, wenn das Leistungsspektrum mit in unsere Analyse und Bewertung einfließt. Wir haben daher ab 2006 den Prüflauf um IT-Konzepte und IT-Prozesse sowie technische und sicherheitsspezifische Belange erweitert.

Uns war jedoch klar, dass die Prüfung der kreisfreien Städte und kommunalen Rechenzentren ein sehr hohes Maß an Fachkenntnissen für eine tiefere, detaillierte Analyse von allgemeinen sowie spezifischen Kosten- und Leistungsverhältnissen – soweit möglich unter Einbeziehung von Qualitäts- und Serviceaspekten - erfordert. Da absehbar war, dass wir bei der Prüfung der kreisfreien Städte diesem Anspruch noch nicht gerecht werden können, erfolgte dort keine IT-Prüfung.

Wir haben daraufhin im Jahr 2007 damit begonnen ein Spezialteam für die IT-Prüfung aufzubauen.

Ausblick - Was liegt vor uns?

Die aus der überörtlichen Prüfung der Datenverarbeitungszweckverbände gewonnenen Erfahrungen werden wir bewerten und konsolidieren.

Ab 2009 werden wir unseren Vergleich der IT-Strukturen in NRW in den 31 kreisangehörigen Räumen fortsetzen. Das heißt, in allen 31 Kreisgebieten soll in Form einer Cluster-Prüfung festgestellt werden, ob und ggf. wie sich die dortigen dezentralen IT-Landschaften wirtschaftlich sinnvoll zu den zentralen Leistungen des jeweiligen Datenverarbeitungszweckverbandes ergänzen.

Es zeichnet sich ab, dass wir mit zunehmendem Know-how auf dem Gebiet des wirtschaftlichen Einsatzes von Informationstechnologie sukzessive Beratungsanfragen aus den Kommunen erhalten werden. Erste Anfragen liegen bereits vor.

4.2.13. Zweckverbandsprüfungen

Wo stehen wir heute?

In NRW gibt es knapp 200 Zweckverbände, die nach dem GkG gegründet wurden. Rund ein Fünftel davon sind Volkshochschulzweckverbände bzw. Schulzweckverbände, weitere rund fünf Prozent sind je im Bereich Datenverarbeitung, Nahverkehr und Musikschulen tätig. Zwischenzeitlich geprüft haben wir die Volkshochschul- und die Musikschulzweckverbände und damit rund ein Viertel der Zweckverbände.

Was liegt hinter uns? Entwicklung der Zweckverbandsprüfung und Auswahl der Prüfsegmente

Die Zweckverbandsprüfungen waren zunächst stark an der Rechtmäßigkeitsprüfung orientiert und enthielten viele Elemente einer formalen Prüfung von Satzung, Zusammensetzung der ZV-Versammlung, Zustandekommen der Haushaltssatzung etc.

Die ersten Prüfungen wurden bei den **Volkshochschulzweckverbänden** vorgenommen. In dieser Organisationsform sind insgesamt 41 Volkshochschulen organisiert, davon eine in einem gemeinsamen Zweckverband mit einer Musikschule. Zwei der Zweckverbände sind Eigenbetriebe.

Die Prüfungen begannen bereits im Februar 2004 und waren Ende 2005 abgeschlossen. Die Prüfungen waren einheitlich aufgebaut und befassten sich mit den Grundlagen der Zweckverbandsarbeit, der Aufgabenerfüllung, den Finanzen, der Finanzierung der Angebote und dem Personal.

Die Untersuchung stützte sich stark auf Finanzkennzahlen und ließ die Leistungskennzahlen noch weitgehend unberücksichtigt. Erst im Verlaufe der Prüfungen wurden zusätzliche aussagekräftige Leistungskennzahlen mit aufgenommen, die auch Eingang in die spätere Prüfung bei den kreisfreien Städten gefunden haben:

- Zuschuss je Einwohner
- Zuschuss je Teilnehmer(in)
- Selbstfinanzierungsquote

- Durchführungsquote
- Weiterbildungsdichte
- Regionale Nutzung des Angebotes (nur bei Zweckverbänden)

Die Kennzahlen spiegeln die Situation in der geprüften VHS gut wider und geben einen guten Eindruck von der Wirtschaftlichkeit des Handelns vor Ort. Auch in die Prüfung der kreisangehörigen Kommunen in der zweiten Prüfrunde fanden diese Kennzahlen Eingang.

Als nächstes haben wir die **Musikschulzweckverbände** ausgewählt. Auch hier ist die Aufgabenwahrnehmung der Zweckverbände klar definiert. Insgesamt wurden zwölf Musikschul-Zweckverbände im Zeitraum von November 2006 bis Februar 2008 geprüft.

Aus den Erfahrungen mit den VHS-Zweckverbandsprüfungen haben wir folgende wesentliche Änderungen in der Prüfungskonzeption vorgenommen:

- Modularer Aufbau der Zweckverbandsprüfung: Die Prüfung von Grundlagen für die Arbeit von Zweckverbänden ist grundsätzlich gleich, es handelt sich um Zusammenschlüsse von Gemeinden oder Gemeindeverbänden zur gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung (§ 4 Abs. 1 GkG). Dies zu prüfen ist somit grundsätzlich unabhängig von den wahrgenommenen Aufgaben.
- Konzentration auf wenige Prüfer(innen): Es zeigte sich, dass die Prüfung des Segments durch eine Vielzahl von Prüfer(innen) einen hohen Einarbeitungsaufwand verursachte. Da die Zweckverbandsprüfungen eine inhaltliche Auseinandersetzung mit der wahrgenommenen Aufgabe verlangen, wurde die Prüfung der Musikschulzweckverbände konzentriert durch zwei Prüfer(innen) durchgeführt. Von der Zentrale wurde die Prüfung koordiniert und inhaltlich begleitet.
- Zweigeteilte und parallele Prüfung: Die Teilung der Prüfung in eine Datenerfassungs- und eine Analysephase und die damit einhergehende parallele Prüfung aller zwölf Musikschulzweckverbände führte zu einer verbesserten Vergleichbarkeit der Zweckverbände. So konnten nach Abschluss der Datenerhebungsphase realisierbare Kennzahlen sowie Standards, Besonderheiten und damit auch Vergleichbarkeiten identifiziert werden.

Wesentliche steuerungsrelevante Kennzahlen haben sich aus der Zweckverbandsprüfung heraus auch für die Prüfung in den kreisfreien Städten und danach für die zweite Prüfrunde im kreisangehörigen Raum ableiten lassen: Wesentlich für einen geringen Zuschussbedarf einer Musikschule sind danach der Einsatz von Honorarkräften (zu Ungunsten des Einsatzes von fest angestellten Musiklehrer/innen), das Verhältnis von Einzel- und Gruppenunterricht und die Gebührenhöhe für den Unterricht.

Wichtig für unsere Arbeit und die Weiterentwicklung des Kennzahlenportfolios war der Kontakt zum Landesverband der Volkshochschulen von Nordrhein-Westfalen e.V. und zum Landesverband der Musikschulen in Nordrhein-Westfalen e.V. Insbesondere mit Letzterem konnte im Kontext der Zweckverbandsprüfung ein intensiver Dialog geführt werden.

Was liegt vor uns? Weitere Entwicklung der Zweckverbandsprüfungen

Als weitere Prüfungen im Bereich der Zweckverbände sind für das Jahr 2008 ff. zunächst die Prüfung der Schulzweckverbände und parallel dazu die Prüfung der IT-Zweckverbände (Kommunale Rechenzentren – siehe „IT-Prüfung“) geplant.

In NRW werden insgesamt 31 allgemein bildende Schulen von Zweckverbänden getragen. Diese allgemein bildenden Schulzweckverbände bieten sich nach den Volkshoch- und Musikschulen für einen interkommunalen Vergleich an. Unter den 31 Schulzweckverbänden finden sich rund 20 Förderschulen und 11 weitere Schulen (Grund-, Haupt-, Real- und Gesamtschulen sowie Berufskollegs).

Aus den gewonnenen Erfahrungen im Bereich der Gebäudewirtschaft in den kreisfreien und mittleren kreisangehörigen Städten werden wir einen Prüfungsschwerpunkt im Bereich der Gebäudewirtschaft setzen, da sich - aus unserer Sicht - deutliche Handlungsspielräume und -notwendigkeiten sowie finanzielle Potenziale ergeben werden. Neben der Gebäudewirtschaft kommen in diesem Zweckverbandssegment die bewährten Module Recht, Organisation und Finanzen zum Einsatz.

4.2.14. Eröffnungsbilanzen

Die Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen haben ihre Haushaltswirtschaft bis spätestens zum 01.01.2009 auf das NKF umzustellen. Wichtiger Bestandteil hierbei ist die Aufstellung der Eröffnungsbilanz. Wegen der Bedeutung der Ansätze in der Eröffnungsbilanz und deren Auswirkungen auf die weitere Haushaltsführung stellt der Gesetzgeber besondere Anforderungen an die Prüfung und Feststellung der Eröffnungsbilanz. Wir führen die überörtliche Prüfung der Eröffnungsbilanz auf der Grundlage des § 105 der Gemeindeordnung NRW (GO NRW) in Verbindung mit § 92 Abs. 6 GO NRW bei den Städten und Gemeinden durch.

Es ist unter anderem Ziel unserer überörtlichen Prüfung sicherzustellen, dass im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben – bei Anerkennung der gesetzlich eingeräumten Bewertungsspielräume – landesweit einheitlich bewertet und bilanziert wird. Die überörtliche Prüfung setzt auf der örtlichen Prüfung auf, um Doppelarbeiten zu vermeiden. Ausgehend von den Ergebnissen der örtlichen Prüfung nehmen wir eine stichprobenhafte Prüfung auffälliger und unserer Erfahrung nach fehleranfälliger Bilanzpositionen vor.

Wir streben an, die überörtliche Prüfung zeitnah nach der örtlichen Prüfung der Eröffnungsbilanz und vor der Feststellung durch den Rat vorzunehmen. Mit dieser Vorgehensweise wollen wir den Kommunen mit geringem Aufwand frühzeitig Rechtssicherheit geben und so unseren Teil zu einer reibungslosen Umstellung auf das neue Rechnungswesen beitragen.

Für die Prüfungen wird folgender Zeitrahmen festgelegt:

Kleine und mittlere kreisangehörige Kommunen _____	6 Tage
Große kreisangehörige Kommunen _____	10 Tage
Kreisfreie Städte _____	15 Tage
Kreise _____	10 Tage
Landschaftsverbände _____	15 Tage
Regionalverband Ruhr _____	10 Tage

Im Einzelfall kann eine längere Prüfung notwendig sein. Die Fakturierung erfolgt nach tatsächlich geleisteten Tagewerken.

Aktueller Stand und bisherige Erfahrungen

Bis zum 30.06.2008 wurden 69 Eröffnungsbilanzen geprüft:

Überörtliche Prüfungen von Eröffnungsbilanzen				
	Kreisangehörige Kommunen	Kreise	Kreisfreie Städte	Landschaftsverbände
2006	1	-	-	-
2007	33	-	-	1
2008 (bis.30.6.)	25	7	2	-
	59	7	2	1

Weitere 40 Prüfungen sind für die zweite Jahreshälfte bereits fest zugesagt.

Nach Durchführung der ersten Prüfungen Ende 2006 und Anfang 2007 wurde deutlich, dass die überörtliche Prüfung der Eröffnungsbilanz nach Feststellung der Bilanz durch den Rat zu Problemen für die geprüfte Kommune führen kann, wenn ein Korrekturbedarf festgestellt wird. Aus diesem Grunde wurde entschieden, dass die Prüfung möglichst zeitnah nach der örtlichen Prüfung und noch vor Feststellung durch den Rat erfolgen soll. Wir haben die Kommunen daher im Frühjahr 2007 und erneut im Frühjahr 2008 zu den gewünschten Prüfungszeitpunkten befragt.

Bis auf wenige Ausnahmen konnten die Prüfungen bisher zu den von den Kommunen gewünschten Terminen durchgeführt werden, so dass auch die sich anschließende Feststellung durch den Rat termingerecht erfolgen konnte.

Die überörtliche Prüfung der Eröffnungsbilanzen erfolgt zur Qualitätssicherung in Form einer Rechtmäßigkeitsprüfung.

Einstieg in die Prüfung ist die **Analyse anhand der Bilanzkennzahlen des Kennzahlensets NRW**. Die zunächst angestrebte Analyse der Bilanzkennzahlen mit dem Ziel, Aussagen über die Situation der Kommune treffen zu können, hat sich als nicht praktikabel erwiesen. Die ersten Prüfungen zeigten, dass die Bilanzkennzahlen und der interkommunale Vergleich dieser Kennzahlen nur einen ersten Überblick über die Vermögens- und Schuldenlage der Kommune geben können. Aussagen über die gesamtwirtschaftliche Situation der Kommune sind jedoch nur unter

Berücksichtigung der örtlichen Strukturen und Gegebenheiten möglich. Hierzu ist eine tiefer gehende Analyse erforderlich, die in dem uns zur Verfügung stehenden Prüfzeitraum nicht möglich ist. Eine aussagekräftige Analyse erfordert darüber hinaus einen Zeitreihenvergleich. Erst die Einbeziehung der Folgebilanzen lässt weitergehende Tendenzen erkennen. Hieraus können Schlüsse über die Entwicklung der Vermögens- und Schuldenlage gezogen und Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt werden. Aus diesem Grund kann eine eingehende Analyse der Kennzahlen erst in den Folgejahren, dann im Rahmen der Haushalts- und Strukturprüfung oder der Fachprüfungen NKF, vorgenommen werden.

An die Kennzahlenerhebung schließt sich die **Prüfung einzelner Bilanzpositionen** an. Das Ergebnis dieser Untersuchung lässt einen Schluss auf die Höhe des Fehlerrisikos im Rahmen der Eröffnungsbilanzerstellung zu. So können im Rahmen der Prüfung sowohl Aussagen zu einzelnen, insbesondere wertmäßig wesentlichen Ungenauigkeiten sowie entsprechendem Korrekturbedarf getroffen werden als auch eine Einschätzung vorgenommen werden, ob die Bilanz insgesamt ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens- und Schuldenlage widerspiegelt. Schwerpunkte unserer Prüfung sind diejenigen Bilanzpositionen, die vom Wert her von besonderer Bedeutung für die Kommune sind. Hierzu zählen regelmäßig die bebauten Grundstücke, das Infrastrukturvermögen, die Finanzanlagen, die Sonderposten und die Rückstellungen. Weitere Prüfungsschwerpunkte werden für jede Kommune individuell festgelegt.

Um mit zunehmender Anzahl der Eröffnungsbilanzprüfungen die Einheitlichkeit der Prüfungsfeststellungen zu gewährleisten, haben wir zwischenzeitlich einen Prüfungsleitfaden und ein Musterbericht entwickelt. Darüber hinaus laufen Abschlussarbeiten am **NKF-Handbuch**, das eine Themensammlung sowohl für die Bilanzprüfungen als auch die NKF-Beratungen darstellt. Musterbericht und Handbuch werden laufend um die Erfahrungen aus den Prüfungen und Beratungen ergänzt.

In den durchgeführten Prüfungen konnten wir mehrheitlich einen Änderungsbedarf in der Eröffnungsbilanz feststellen. Dabei spielte keine Rolle, ob die örtliche Prüfung durch einen Wirtschaftsprüfer, die örtliche Rechnungsprüfung oder den Rechnungsprüfungsausschuss erfolgte. Qualitätsunterschiede konnten wir dabei nicht erkennen. Es hat sich jedoch gezeigt, dass in den Eröffnungsbilanzen immer wieder dieselben Fehler auftauchen. Um den Kommunen die Möglichkeit zu geben, diese typischen Fehler von vornherein zu vermeiden, bzw. bereits vor Beginn unserer Prüfung zu korrigieren, steht den Kommunen seit Ende 2007

eine Übersicht über die Erfahrungen aus unseren Prüfungen mit Beschreibung der häufigsten Fehler bei der Bilanzerstellung als Informationsquelle auf der Internetseite der GPA NRW zur Verfügung. Darüber hinaus haben wir auf einer Vielzahl von Veranstaltungen (NKF-Themenworkshops, Bundeskongress Doppik, Bundesprüfertage, Verpa-Tagungen, VLRG-Tagungen, Kommunale Finanzmarktforen der NRW-Bank etc.) über die Vorgehensweise der überörtlichen Eröffnungsbilanzprüfung und die Erfahrungen aus unseren Prüfungen berichtet.

Feedback

Leider haben wir nur von zehn Kommunen ein Feedback erhalten (siehe Grafik im Anhang). Darin spiegelt sich die problematische Situation der von uns in den Prüfungen festgestellten, hohen Fehlerquote wider, die sich viele Kommunen nicht erklären können, da sie z.B. renommierte Wirtschaftsprüfer zur örtlichen Prüfung herangezogen haben. Diese richten sich aber oftmals ausschließlich an den Vorschriften des Handelsgesetzbuches (HGB) aus, die selbstverständlich nicht immer mit den speziellen Regelungen des NKF einhergehen. Um hier künftig zu einer einheitlichen Linie zu kommen, hat die GPA NRW zusammen mit dem Institut der Wirtschaftsprüfer e.V. (IDW), Düsseldorf, einen gemeinsamen Beitrag zum Thema „Prüfung der Eröffnungsbilanz und des Jahresabschlusses einer Gemeinde in NRW“ verfasst. Ziel der gemeinsamen Arbeit war es spezielle Fragestellungen zu Gegenstand, Art und Umfang der Eröffnungsbilanz- bzw. Jahresabschlussprüfung, vor allem aber Abgrenzungsfragen zwischen der Prüfung des Jahresabschlusses und Lageberichts sowie den anderen Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung zu beantworten. Auch bestehende Missverständnisse im Hinblick auf die Aufgaben der GPA NRW im Rahmen der überörtlichen Prüfung der Eröffnungsbilanz und des Jahresabschlusses sollten durch den Beitrag ausgeräumt werden. Darüber hinaus traten immer wieder Fragen zur Einbeziehung von Dritten in die Prüfung der Eröffnungsbilanz und des Jahresabschlusses sowie zur Zuständigkeit für die Erteilung des diesbezüglichen Bestätigungsvermerks auf. Auch hier sollte der Beitrag eine Hilfestellung geben, um diese Unsicherheiten auszuräumen.

Die Veröffentlichung des im Rahmen von mehreren gemeinsamen Workshops erarbeiteten Beitrages, der mit dem Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen abgestimmt wurde, erfolgte im August 2008 in den Fachzeitschriften „Der Gemeindehaushalt“, „Die Wirtschaftsprüfung“ und den „IDW-Fachnachrichten“.

Die interkommunalen Vergleichswerte (ikV) führen wir nachrichtlich im Bericht auf, damit die Kommune einen Anhaltspunkt hat, wo sie steht. Unserer Erfahrung nach stoßen die Zahlen durchaus auf Interesse. Auf eine Analyse verzichten wir allerdings, da dies – wie ausgeführt – allein anhand der Bilanz ohne Zeitreihen in dem knapp bemessenen Prüfungszeitraum nicht leistbar ist. Dies erklärt die Benotung mit 2,8.

Ausblick

Darüber hinaus lädt die GPA NRW die Kommunalaufsichten der Bezirksregierungen ab August 2008 zu regelmäßigen Arbeitskreisen ein, da wir es für sinnvoll und notwendig halten, Fachfragen auf der Ebene der Aufsicht landesweit abzustimmen und den Kommunen so zu einer größeren Rechtssicherheit bei der Erstellung der Eröffnungsbilanzen zu verhelfen.

Durch den Gesetzgeber ist als spätmöglicher Umstellungszeitpunkt auf das neue Rechnungswesen der 01.01.2009 vorgegeben. Der größte Teil der Prüfungen wird damit bis Ende 2010 abgeschlossen sein. Bis dahin sind insgesamt 595 Eröffnungsbilanzen zu prüfen.

Kunden überörtliche Prüfung Eröffnungsbilanzen		
Kundensegment	Anzahl Kunden	Davon bereits geprüft
Kreise	31	7
Kreisfreie Städte	23	2
Kreisangehörige Kommunen	373	59
Landschaftsverbände	2	1
Regionalverband Ruhr	1	0
Zweckverbände	165	0
gesamt	595	69

Die Prüfung der Eröffnungsbilanzen der Zweckverbände befindet sich derzeit noch in der Planungsphase. Analog zur Vorgehensweise bei der Prüfung der Kommunen soll zunächst eine Abfrage zum Stand der Eröffnungsbilanzerstellung bei den Zweckverbänden erfolgen. Anschließend erfolgt die konkrete Prüfplanung.

4.2.15. Kassenprüfungen

Wo stehen wir heute?

Kassenprüfungen gehören zu den Aufgaben, die der Gesetzgeber der GPA NRW in der Gemeindeordnung (GO) ausdrücklich zugewiesen hat. Seit der Änderung der GO im Zusammenhang mit der Einführung des NKF ist die Prüfung der Zahlungsabwicklung an deren Stelle getreten. Da aber in vielen Kommunen der Wechsel ins NKF noch nicht vollzogen ist, verwenden wir nachfolgend lediglich den Begriff Kassenprüfung. Ebenso verwenden wir den Begriff des Kassenverwalters und nicht den Verantwortlichen für die Zahlungsabwicklung.

Unter der Überschrift „Kassenwart mit Banker-Wissen“ haben wir im September 2006 in der Zeitschrift des Städte- und Gemeindebundes informiert, wo wir die Herausforderungen an ein zeitgemäßes, kommunales Finanzmanagement sehen und wie wir die Kommunen dabei unterstützen.

Wir nehmen sowohl Rechtmäßigkeits- als auch Wirtschaftlichkeitsaspekte in den Blick:

- die personelle Besetzung der Kasse
- die personelle Besetzung der Vollziehung
- die Kasseneinnahmereste bzw. die Offenen Posten
- das Liquiditätsmanagement.

Neben einem strukturierten Interview mit über 40 Fragen führen wir zu Beginn jeder Prüfung einen Tagesabschluss durch, um einen Überblick über die finanzielle Situation der Kommune und über den wirtschaftlichen Umgang mit den Finanzen zu erhalten.

Was liegt hinter uns?

Im Jahr 2004 haben wir uns erstmals mit Kassenprüfungen befasst. Die Form der beabsichtigten Prüfung haben wir im Vorfeld mit dem Landesverband der Kommunalkassenverwalter in NRW besprochen. Anschlie-

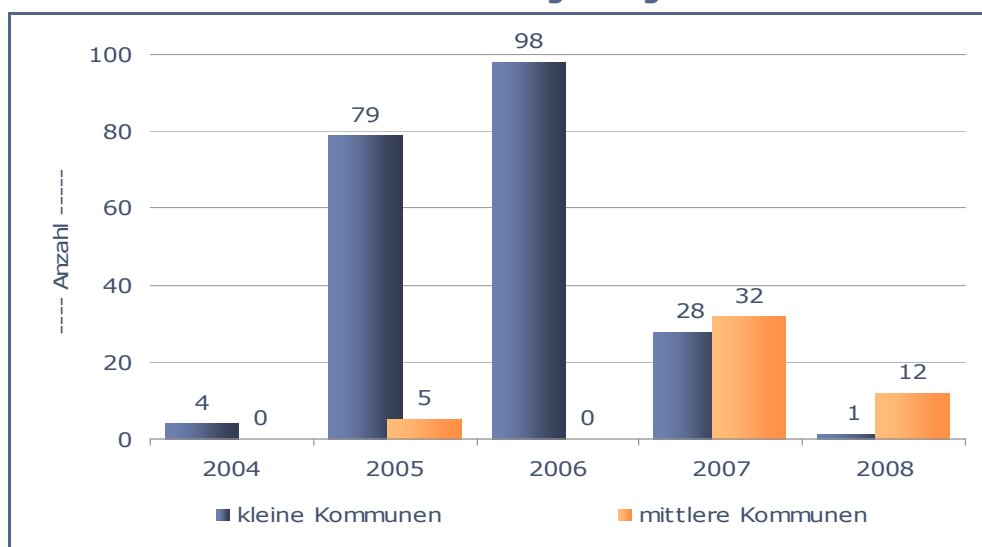
End haben wir diese Prüfung in zwei kleinen kreisangehörigen Kommunen im Rhein-Erft-Kreis und im Kreis Soest getestet und zusammen mit den Kassenverwaltern und den Kämmerern diskutiert, bevor wir diese Prüfung landesweit eingesetzt haben.

Die Anzahl der erhobenen Grunddaten führte in den ersten Prüfungen zu knapp 20 Kennzahlen. Im Verlauf der Prüfungen konnten wir die Akzeptanz einzelner Kennzahlen in den geprüften Kommunen testen und kontinuierlich an die Verhältnisse vor Ort anpassen und ausbauen.

Wir haben uns bewusst dafür entschieden, zunächst die Kommunen zu prüfen, bei denen kein eigenes Rechnungsprüfungsamt eingerichtet ist, um hier zu einer frühzeitigen Rechtssicherheit beizutragen. Auch die finanziellen Verhältnisse der Kommunen haben wir von Anfang an im Blick gehabt und die Prüfung auf vier Tagewerke begrenzt. Bei den mittlerweile ebenfalls geprüften mittleren kreisangehörigen Kommunen haben wir wegen der erhöhten Datenerhebung die Prüfung auf fünf Tagewerke begrenzt. Darin enthalten sind jeweils bereits die Erstellung und Versendung eines Prüfberichts sowie die nachgehende weitere Abwicklung.

Eine Übersicht, welche Prüfungen wir wann durchgeführt haben, bietet das nachfolgende Diagramm:

Durchgeführte Kassenprüfungen, aufgeteilt auf kleine und mittlere kreisangehörige Kommunen



Stand 30.06.2008

In einem landesweiten Arbeitskreis Ende 2005/Anfang 2006 haben wir gemeinsam mit dem Landesverband der Kommunalkassenverwalter in

NRW, den kommunalen Spitzenverbänden, der VERPA und dem Arbeitskreis der Großstadtkassenleiter eine Musterdienstanweisung für Städte und Gemeinden in NRW entworfen, die seither allen Kommunen zur Verfügung steht.

Was liegt vor uns?

Die positiven Rückmeldungen aus den geprüften Kommunen bestätigen, dass die neue Form der Kassenprüfungen „gut ankommt“ (siehe Grafik im Anhang).

Nach Schulnoten von 1 (sehr gut) – 6 (mangelhaft) bewertet, haben wir von den geprüften Kommunen seit Beginn der Kassenprüfungen im Durchschnitt auf die Frage nach dem Gesamteindruck von der Vorbereitung der Kassenprüfung die Note 2,1 erhalten. Die Frage, ob der Prüfungszeitraum angemessen war, wurde zu 97 % bejaht.

Wir arbeiten in einer bundesweiten Arbeitsgruppe zum Thema Forderungsmanagement, um auch dort gemeinsam mit kommunalen Experten neue Wege zu erarbeiten, ohne auf Private zurückgreifen zu müssen.

Wir wollen verstärkt für Kassenzweckverbände oder öffentlich-rechtliche Vereinbarungen werben. Dazu kann als gutes Beispiel die Beratung der Gemeinden Nottuln und Havixbeck für ein gemeinsames Finanzcenter gelten.

Wir wollen kurzfristig die in der Kassenprüfung erhobenen Daten in die Datenbank integrieren, um so Mehrfacharbeit auszuschließen bzw. zu minimieren.

Kennzahlenübersicht

Auf der folgenden Seite geben wir einen Überblick, wie sich die Kennzahlen bei den Kassenprüfungen zusammensetzen:

Zusammensetzung Kennzahlen – Kassenprüfung

Vollziehung / Beitreibung	Personalmanagement	Kasseneinnahmereste/ NKf: Offene Forderungen	Liquiditätsmanagement
<ul style="list-style-type: none"> Gesamteinnahmen je vollzeitverrechneter Vollziehungskraft / Monat differenziert nach eigenen Forderungen u. auswärtigen Ersuchen Einnahmen je erledigtem Auftrag Gebühreneinnahmen je Vollziehungskraft Gebühreneinnahmen je EW Unerledigte Aufträge je 1.000 EW Neue Aufträge / Monat / je 1.000 EW Erledigte Aufträge / Vollziehungskraft Neue Aufträge / Monat / Vollziehungskraft 	<ul style="list-style-type: none"> Personal- und Sachkosten je EW im interkommunalen Vergleich Personal vollzeitverrechnet je 10.000 EW im interkommunalen Vergleich Anzahl der EW je Vollziehungskraft im Außendienst (vollzeitverrechnet) im interkommunalen Vergleich 	<ul style="list-style-type: none"> Kasseneinnahmereste/ (NKf: Offene Forderungen) insgesamt je EW Anteil der neu gebildeten Kasseneinnahmereste/ (NKf: Offenen Forderungen) aus Gewerbesteuer an den Gesamt-sollstellungen 	<ul style="list-style-type: none"> Zinssaldo für die Anlage von Mitteln des Kassenbestandes/ (NKf: liquiden Mitteln) und Kontokorrent- oder Kassenkredit- / (NKf: Liquiditätssichernden Krediten) in Euro je Monat Zinssaldo der Mittel des Kassenbestandes/ (NKf: liquiden Mittel) je Monat je 1.000 EW

5. Jahresabschlussprüfung

In den rund 700 Eigenbetrieben und prüfungspflichtigen Einrichtungen, welche wir prüfen, sind erhebliche Teile des kommunalen Vermögens ausgegliedert. Addiert man die Bilanzsummen der geprüften Einrichtungen auf, so erreicht man zum Bilanzstichtag 31.12.2005 eine Größenordnung von etwa 29 Milliarden Euro. Die kumulierten Umsatzerlöse betragen nahezu 7 Milliarden Euro.

Das Spektrum der vertretenen Branchen ist dabei sehr weit gefächert. So sind u. a. die Branchen Abfallentsorgung, Abwasserentsorgung, Altenheim, Bad, Bauhof, Eisenbahn, Friedhöfe, Grünflächen, Häfen, Hallen, Heime, Immobilien, IT, Krankenhäuser, Kultur, Psychiatrien, Rettungsdienste, Sport- und Freizeit, Straßenreinigung, Straßenunterhaltung, Theater, Touristik, Wasserversorgung und Wirtschaftsförderung vertreten.

Die größte Gruppe stellen die kommunalen Abwasserentsorgungsbetriebe mit rund 22% Anteil gemessen an der Gesamtanzahl der Betriebe dar. Dem folgt die Gruppe der kommunalen Wasserversorgungsbetriebe mit etwa 11%.

Betrachtet man die Aufteilung der Betriebe nach Branchen bezüglich des Anteils an der Gesamtbilanzsumme, lässt sich ablesen, dass insbesondere die Abwasserbetriebe mit rd. 27% und die Immobilienbetriebe mit rund 24% sehr kapitalintensiv sind. Insgesamt entfällt damit mehr als 51% des o. g. ausgegliederten Vermögens auf die Branchen Abwasserentsorgung und Immobilien.

Aber auch die Branchen Krankenhäuser und Psychiatrien sind für die Jahresabschlussprüfung bei Eigenbetrieben und prüfungspflichtigen Einrichtungen von nicht untergeordneter Bedeutung. Gemessen am Gesamtumsatz der geprüften Betriebe entfallen etwa 20% der Umsätze auf diese beiden Branchen.

Insgesamt ist auch nach Einführung des NKF zu beobachten, dass sich die Zahl der Eigenbetriebe und prüfungspflichtigen Einrichtungen nicht verringert hat.

Aktueller Stand – wo stehen wir heute?

Die GPA NRW verfolgt seit ihrer Gründung zum 01.01.2003 im Bereich der Jahresabschlussprüfung von Eigenbetrieben mehrere Ziele, die heute im Jahr 2008 weitestgehend erreicht sind. So haben wir uns vorgenommen, die uns zugewiesene Rolle als gesetzliche Abschlussprüferin bei Eigenbetrieben und prüfungspflichtigen Einrichtungen in NRW wirksam wahrzunehmen.

Hierzu gehört, dass wir einen Beitrag zur **Risikofrüherkennung** leisten durch eine permanente Beobachtung relevanter betriebswirtschaftlicher Kennzahlen zur Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der geprüften kommunalen Unternehmen. Bei Auffälligkeiten informieren wir die Betriebsleitung und ggf. das Aufsichtsorgan des Betriebes. Darüber hinaus unterstützen wir die Betriebe dabei, Optimierungspotentiale zu identifizieren. Hierzu führen wir **Betriebsvergleiche** durch und geben die gewonnen Erkenntnisse im Rahmen von Abschlussgesprächen an die Betriebsleitungen weiter. Dabei stellen wir auch Kontakte zwischen den Unternehmen her, damit gute Lösungen für typische Problemstellungen Verbreitung in der kommunalen Praxis finden.

Die Entscheidung, die Jahresabschlussprüfung der Eigenbetriebe zu zentralisieren und alle Informationen über die Eigenbetriebe in NRW an einer Stelle zu bündeln hat sich bewährt. Hierdurch ist eine Transparenz entstanden, die es vor der Gründung der GPA NRW nicht gegeben hat. Als Partner der Kommunen und der Kommunalen Eigenbetriebe leisten wir einen Beitrag, die Wirtschaftlichkeit der Betriebe zu erhöhen und Risiken frühzeitig zu erkennen.

Entwicklungsschritte – was liegt hinter uns?

In den ersten Monaten des Jahres 2003 bestand zunächst die Herausforderung darin, mit dem wenigen Personal, über das die GPA NRW Anfang 2003 verfügte, das laufende Geschäft der Jahresabschlussprüfung bei Eigenbetrieben aufrecht zu erhalten. Schließlich sollten die geprüften Betriebe durch die Reorganisation der Jahresabschlussprüfung in NRW keinen Nachteil erleiden.

Nachdem sich die Situation personell etwas entspannt hatte, haben wir **betriebswirtschaftliche Standardkennzahlen** festgelegt, die künftig für alle von uns geprüften Betriebe zur Analyse der Vermögens-, Finanz-

und Ertragslage verwendet werden sollten. Hierbei handelt es sich um die folgenden Kennzahlen:

Analyse der Vermögenslage:

- Anlagenintensität
- Anlagenabnutzungsgrad

Analyse der Finanzlage:

- Eigenkapitalquote
- Fremdkapitalquote
- Anlagendeckung II
- Liquidität II. Grades
- Cashflow

Analyse der Ertragslage:

- Eigenkapitalrendite
- Personalaufwandsquote
- Materialaufwandsquote
- Zinsaufwandsquote

Durch die landesweit einheitliche Erhebung der Kennzahlen bei allen Eigenbetrieben und sonstigen prüfungspflichtigen Einrichtungen konnten wir ab dem Herbst 2003 Betriebe erkennen, die auffällige Kennzahlen haben und diese vor Ort hinterfragen. Ziel der GPA NRW war und ist es hierbei, Warnsignale frühzeitig zu erkennen, um den Betrieb hiervon in Kenntnis zu setzen.

Durch die Sammlung der Jahresabschlussdaten aller Eigenbetriebe in NRW in einer Datenbank verschaffen wir uns einen Überblick hinsichtlich der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Eigenbetriebe in NRW, den es so vorher in dieser Form nicht gab. Der Einsatz dieser Datenbank hat sich bis heute in der Praxis außerordentlich bewährt. So können zu Analyse Zwecken beliebige Auswertungen durchgeführt werden, und der

weitgehend standardisierte Schriftverkehr kann seitdem erheblich effizienter abgewickelt werden.

Im Jahr 2005 haben wir die „Jahresabschlussprüfung bei Eigenbetrieben“ kontinuierlich weiterentwickelt. Ein Leitfaden dokumentiert seitdem

- die rechtlichen Grundlagen der Jahresabschlussprüfung,
- die Voraussetzungen für die Befreiung von der Jahresabschlussprüfung in Ausnahmefällen,
- das Verfahren zur Bestellung des Wirtschaftsprüfers durch die GPA NRW,
- die Ziele der Auswertung und Analyse des Jahresabschlusses,
- die Vorgehensweise bei der Auswertung des Prüfungsberichtes,
- Die Vorgehensweise bei der Analyse der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Betriebes
- die Vorgehensweise bei der Durchführung von Schlussbesprechungen
- die Vorgehensweise zur Dokumentation des Prüfungsergebnisses
- die Erteilung des abschließenden Vermerkes durch die GPA NRW
- das Verfahren beim Eingang der Veröffentlichung

So ist der Workflow der Jahresabschlussprüfung bei Eigenbetrieben und prüfungspflichtigen Einrichtungen transparent dokumentiert. Durch die Standardisierung des Ablaufs in allen Regierungsbezirken wird eine **personenunabhängige einheitliche Vorgehensweise** sichergestellt. Zudem ist der Leitfaden ein sehr geeignetes Hilfsmittel zur Einarbeitung neuer Kollegen.

Durch eine **Einteilung der Betriebe in drei Größenklassen** (A, B und C) ab dem 01.01.2006, die Fokussierung der Ressourcen auf wirtschaftlich bedeutsame Betriebe und der damit einhergehenden Reduzierung des Aufwandes bei kleinen Betrieben haben wir die Effizienz der Aufgabenwahrnehmung weiter gesteigert.

Der Grundgedanke, der diesem Konzept zu Grunde liegt, ist die „ABC-Analyse“ aus dem strategischen Controlling. So wollen wir uns auf solche Betriebe konzentrieren, die aufgrund ihrer Größe für die Haushaltswirtschaft der Kommune von besonderer Bedeutung sind, sowie auf solche Betriebe, die Auffälligkeiten bei der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage aufweisen bzw. Betriebe bei denen hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit Optimierungspotentiale vermutet werden. Demgegenüber sollen die Fälle, bei denen es sich um unproblematische Betriebe handelt mit einer stabilen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage mit möglichst wenig Aufwand abgearbeitet werden.

Konsequenterweise haben wir die Einteilung der Betriebe in die Größenklassen A, B und C mit einer Standardisierung der Gebührenabrechnung und der **Umstellung auf einen pauschalierten Gebührenmaßstab** ab dem 01.01.2006 verbunden. Hiermit wurde das Ziel verfolgt, die Gebührenabrechnung künftig zu vereinfachen und eine gleichmäßige Abrechnung vergleichbarer Betriebe herbeizuführen.

Die Einteilung der Betriebe erfolgte in Anlehnung an das Größenklassenmodell im HGB. Letztlich diente die Pauschalierung auch dazu, die Rechtssicherheit bei der Abrechnung der Gebühren zu erhöhen. Im Detail sah die neue Regelung ab dem 01.01.2006 wie folgt aus:

Typ	Merkmal	Pauschalgebühr	Anmerkung
A-Betriebe	Mehr als 100 Mio. € Bilanzsumme oder mehr als 10 Mio. € Umsatzerlöse	554,00 € / Prüfung	23,7% aller Betriebe
B-Betriebe	Mehr als 1,25 Mio. € Bilanzsumme oder mehr als 0,75 Mio. € Umsatzerlöse	360,10 € / Prüfung	68,3% aller Betriebe
C-Betriebe	Bis 1,25 Mio. € Bilanzsumme und bis 0,75 Mio. € Umsatzerlöse	221,60 € / Prüfung	3% aller Betriebe

Darüber hinaus waren rd. 5% aller Betriebe von der Jahresabschlussprüfung befreit, da ihre Geschäftstätigkeit nur einen geringen Umfang hatte, die Verhältnisse geordnet sind und die Betriebsführung übersichtlich ist.

Teil des Konzeptes im Herbst 2005 war es ebenso die **Präsenz vor Ort zu erhöhen**. Dies betrifft insbesondere große Betriebe mit einer hohen Dynamik, Betriebe mit einer ungünstigen wirtschaftlichen Entwicklung und neu gegründete Betriebe.

Als grobe Richtschnur wurde für die Präsenz vor Ort ab dem 01.01.2006 folgender Rhythmus angestrebt:

- bei A-Betrieben alle 2 Jahre,
- bei B-Betrieben alle 3 Jahre,
- bei C-Betrieben alle 4 Jahre.

Durch die Sammlung und Weitergabe von Best-Practise Beispielen in den Schlussbesprechungen vor Ort wird ein Mehrwert für den Kunden generiert.

Für viele Betriebe ist es zudem interessant, von einer unabhängigen Stelle Informationen zu erhalten, wie ihr Betrieb im Vergleich zu anderen Betrieben in der kommunalen Landschaft dasteht. Mittlerweile verfügen die Mitarbeiter der GPA NRW aus mehreren Hundert Abschlussgesprächen vor Ort über Erfahrungen, die für viele Betriebsleitungen vor Ort von Interesse sind. So ist auch die Resonanz auf vor Ort geführte Abschlussgespräche durchweg positiv.

Zur aktiveren Wahrnehmung der Rolle als gesetzlichem Abschlussprüfer gehört nach Einschätzung der GPA NRW auch, die Betriebe über aktuelle Entwicklungen zu informieren, die Auswirkungen auf die Prüfung des Jahresabschlusses haben. Zu diesem Zweck haben die Mitarbeiter der GPA NRW in 2006 erstmalig einen Infobrief an alle Eigenbetriebe und prüfungspflichtigen Einrichtungen verschickt, der sich mit den Änderungen der neuen Eigenbetriebsverordnung beschäftigte.

Es folgte ein weiterer Infobrief, der das **Kennzahlenset NRW** vorstellte, mit dem die Kommunalaufsichten, die örtliche Prüfung und die GPA NRW die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage im Rahmen des NKF analysieren.

Der dritte und aktuelle Infobrief beschäftigte sich schwerpunktmäßig mit den Erfahrungen, die mit der Anwendung der neuen Eigenbetriebsverordnung gemacht worden sind und sich hieraus ergebenden typischen Fragestellungen. Zudem haben wir in diesem Infobrief über Erfahrungen

mit der neu eingeführten gesetzlichen Verpflichtung zum **Risikomanagement für Eigenbetriebe** berichtet. Gleichzeitig haben wir unsere Hilfestellung angeboten für Betriebe, bei denen hier noch Handlungsbedarf besteht.

Um den Wert der Prüfung für unsere Kunden weiter zu steigern, verfolgen wir darüber hinaus das Ziel, die **Fachlichkeit** der Mitarbeiter zu einzelnen Themen weiter zu **vertiefen**. Hierzu haben wir Mentoren für die Branchen Immobilien, Wasser/Abwasser und Gesundheit benannt. Sie besuchen Spezialseminare und vertiefen so ihre Branchenkenntnisse.

Ausblick – Was liegt vor uns?

Orientiert an den Bedürfnissen der Betriebe haben wir uns für die kommenden Jahre vorgenommen, schneller als bisher auf die eingehenden Prüfungsberichte der Wirtschaftsprüfer zu reagieren.

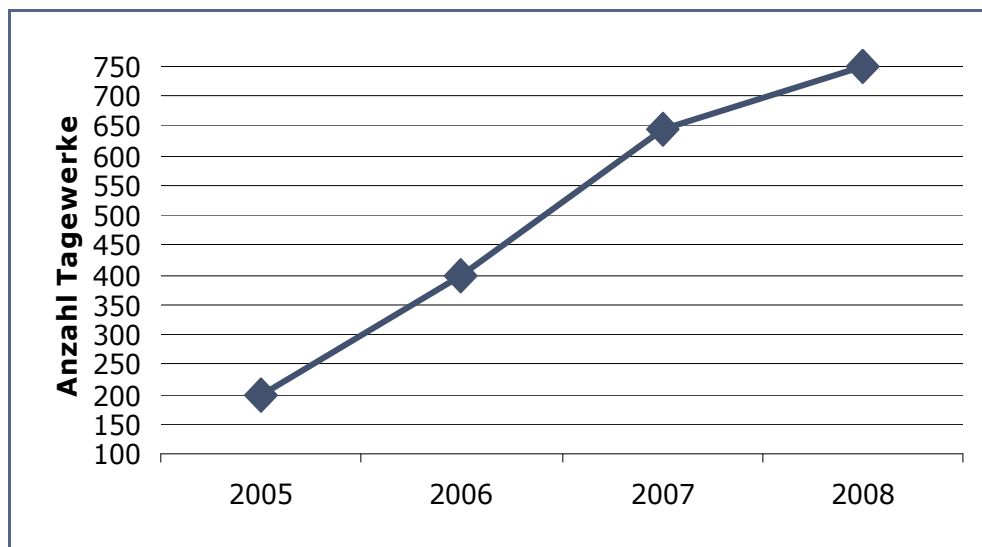
Unser Ziel ist es, im Regelfall innerhalb von zwei Wochen auf alle eingehenden Berichte eine Rückmeldung zu geben. Zugleich wollen wir noch stärker als bisher die Gelegenheit nutzen, aktiv vor Ort auf auffällige Sachverhalte sowie Chancen und Risiken des Betriebes hinzuweisen. Hierbei wollen wir standardisierte Auswertungen und Powerpoint-Handouts nutzen, die sich zurzeit in der Erprobung befinden.

Bei einer entsprechenden Nachfrage will die GPA NRW darüber hinaus ihr Beratungs- und Serviceangebot für die kommunalen Betriebe ausbauen. Dies betrifft insbesondere die Themen „Risikomanagement“ und „Ersatzprüfungen“. Darüber hinaus ist es geplant, von der im Gesetz vorgesehenen Möglichkeit, in Einzelfällen Prüfungen durch geeignete eigene befähigte Prüfer durchführen zu lassen, Gebrauch zu machen. Hierzu soll in 2009 ein entsprechendes Konzept erarbeitet werden.

6. Beratung

Wo stehen wir heute?

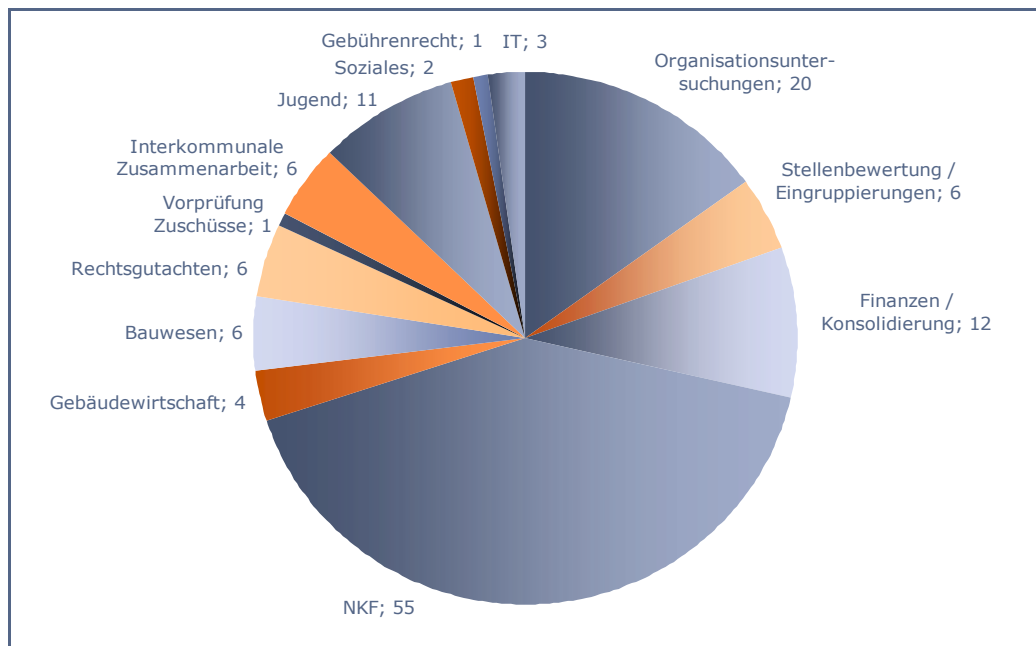
Seit 2005 verzeichnen wir eine deutliche Steigerung der Beratungen auf Auftragsbasis. Hochgerechnet liegt die Anzahl der geleisteten Tagewerke in diesem Jahr voraussichtlich bei 750 Tagewerken.



Während 2003 durch das Beratungsgeschäft erst etwa 30.000 Euro erwirtschaftet werden konnten, hat sich dieses Ergebnis bis 2007 bereits auf 390.000 Euro gesteigert. Die Prognose für 2008 liegt bei 562.500 Euro.

Erfreulich ist, dass im gesamten Zeitraum nur knapp 10 % der Anfragen nach Beratungsleistungen nicht zu einem Auftrag geführt haben. Die Gründe hierfür lagen teils an der Entscheidung der Kunden (Vergabe an einen Mitbewerber oder die Idee einer Beratung wurde fallen gelassen), teils waren sie dadurch bedingt, dass wir die entsprechenden personellen oder fachlichen Kapazitäten nicht bereitstellen konnten.

Die folgende Grafik veranschaulicht die **Nachfragesituation** im Zeitraum 1.1.2007 bis Juni 2008:



Beratungsschwerpunkte sind:

- Neues kommunales Finanzmanagement (NKF)
- Organisationsuntersuchungen / Stellenbewertungen / Eingruppierungen
- Finanzen / Konsolidierung (einschließlich „Grobpotenzialanalysen“)
- Jugend
- Gebäudewirtschaft / Bauwesen
- Risikomanagement
- Interkommunale Zusammenarbeit (bei Volkshochschulen / Musikschulen)
- Sonderthema: örtliche Prüfung von Eröffnungsbilanzen / Jahresabschlüssen auf Auftragsbasis

Die Beratungsschwerpunkte sind nachfolgend grob beschrieben.

Beratungsschwerpunkt NKF

Beratungsaufträge zu in sich geschlossenen, fest definierten Fragestellungen mit Vereinbarung einer Tagewerkszahl stellen die Ausnahme dar. Im Regelfall wird mit den Kommunen ein Rahmenberatungsvertrag ohne Festlegung einer Gesamttagewerkszahl abgeschlossen. Auf diese Weise können die Kommunen die Beratung nach Ihren Erfordernissen steuern, d.h. die GPA NRW erbringt die Beratungsleistungen auf Abruf dann, wenn bei der Kommune Bedarf besteht.

Die Beratungen lassen sich in drei Hauptgruppen einteilen:

- Begleitung bei der NKF-Umstellung
- Coaching des Rechnungsprüfungsamtes zur Bilanzprüfung sowie
- Schulungen und Referententätigkeiten.

Der größte Teil der Beratungsleistungen bezieht sich auf Fragestellungen zur NKF-Umstellung. Den Schwerpunkt bilden hierbei Bilanzierungs- und Bewertungssachverhalte. Einen deutlichen Zuwachs konnten wir im letzten Jahr bei der Nachfrage nach Beratungsleistungen für die Rechnungsprüfungsämter bei der Prüfung der Eröffnungsbilanzen verzeichnen. Die Beratungen beinhalten sowohl Fragestellungen zur Prüfungsplanung und -strategie (inkl. Workshops für die RPAs), als auch Einzelfragen zur Bilanzierung und Bewertung.

Das Leistungsangebot wird durch Schulungen und Referententätigkeiten, z.B. Vorträge für Ratsmitglieder, Schulungen für Kämmereimitarbeiter oder RPAs, Dozententätigkeit für Studieninstitute, Vorträge beim kommunalen Bildungswerk, abgerundet (siehe Kapitel 7).

Soweit Kommunen Fragen haben, die kurz beantwortet werden können oder wenn es sich um Fragestellungen von allgemeinem Interesse handelt, beantworten wir diese Fragen – als Service - unentgeltlich. Nachdem anfangs nur gelegentlich solche Fragen an uns herangetragen wurden, hat die Zahl der Anfragen in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Ausschlaggebend waren dafür zunächst die steigende Bekanntheit der GPA NRW auf dem Gebiet NKF über die Kommentierung der GemHVO, die Beratungsaufträge sowie verschiedene Vorträge. Seit dem vergangenen Jahr ist die Zahl der Anfragen zudem aufgrund der überörtlichen Prüfungen sprunghaft angestiegen. Vielfach möchten sich die Kommunen bereits im Vorfeld der überörtlichen Prüfungen in bestimm-

ten Themenfeldern absichern. Hinzu kommen Anfragen von Wirtschaftsprüfern, die zunehmend in kritischen Prüffeldern vor Durchführung der überörtlichen Prüfung die Klärung mit uns suchen. Inzwischen erreichen uns täglich solche Anfragen, so dass dieser Service einen deutlichen Teil unserer Arbeit ausmacht.

Wir bieten den Kommunen seit 2004 Beratungsleistungen in Fragen zum Neuen Kommunalen Finanzmanagement an. Die anfangs geringe Anzahl von Beratungsprojekten konnte von unseren Prüfern zunächst noch neben der normalen Prüftätigkeit abgewickelt werden. Mit zunehmender Akzeptanz der GPA NRW als NKF-Kompetenz ist die Beratungsnachfrage deutlich angestiegen. Aus diesem Grunde wurden frühzeitig alle unsere NKF-Aktivitäten in einer Stelle gebündelt und sukzessive ein festes NKF-Team aufgebaut.

Bis zum 30.06.2008 haben wir insgesamt 64 Beratungsverträge mit 54 Kunden geschlossen. Davon sind 32 Beratungen bereits abgeschlossen. Die Beratungen verteilen sich wie folgt auf die einzelnen Jahre:

Anzahl NKF-Beratungen ⁶	
2004	11
2005	7
2006	18
2007	34
2008 (bis 30.6.)	44

Beratungsschwerpunkt Organisationsuntersuchungen / Stellenbewertungen / Eingruppierungen

Die auch weiter steigende Nachfrage im Bereich der Organisationsuntersuchungen bezieht sich auf unterschiedliche Ebenen:

- Untersuchung der Aufbau- und Ablauforganisation mit dem Ziel einer Verschlankung der Organisation und Optimierung der Prozesse. Der Bedarf ist sowohl für einzelne Verwaltungsbereiche als auch für die gesamte Kernverwaltung festzustellen.

Ein positiver Trend zeichnet sich zum Thema „Interkommunale Zusammenarbeit“ ab. Hier konnte beispielsweise die Konzeption des Projekts „Gemeinsames Finanzcenter Nottuln und Havixbeck“ – welches auch eine Landesförderung aus dem Förderprojekt „Vernetzte Verwaltung“ erhält – erfolgreich begleitet werden. Erfreulich ist, dass wir von den beteiligten Kommunen in einem

⁶ Mehrfachnennungen durch Beratungen, die sich auf mehrere Jahre erstrecken.

Folgauftrag auch zur unterstützenden Begleitung der Umsetzung beauftragt wurden.

- Stellenbewertungen/Eingruppierungen

Ziel der Beratung ist, den Kommunen eine möglichst rechtssichere Eingruppierung der tariflich Beschäftigten anzubieten. Darüber hinaus wird im Rahmen des analytischen Verfahrens der KGSt auf Wunsch des Auftraggebers die Stellenbewertung der Beamtenstellen durchgeführt. Stelleninhalte werden detailliert analysiert und Tätigkeitskataloge erstellt, die dem Auftraggeber genaue Stelleninhalte und Zeitanteile für einzelne Arbeitsschritte aufzeigen. Auf dieser Basis bilden wir im tariflichen Bereich die Arbeitsvorgänge ab, die dann auf der Grundlage der Eingruppierungsnormen der Entgeltordnung des TVöD bewertet werden.

Bei der Bewertung der Beamtenstellen wird aus dem Gesamtbild der Tätigkeiten heraus der stellenprägende Inhalt ermittelt und so ein Bewertungsgutachten erstellt. Darüber hinaus wird - soweit es sich nicht um Einzelbetrachtungen handelt - der Quervergleich zu anderen Stellen gezogen. Die GPA NRW bietet diese Beratungsleistung sowohl für den gesamten Personalstamm der Beamten und tariflich Beschäftigten als auch für Einzelbetrachtungen an.

Mit den vorbereitenden Arbeiten zur Eingruppierung bzw. Stellenbewertung erhält der Auftraggeber über die Tätigkeitskataloge und Zeitanteile ein genaues Bild anfallender Aufgabenkreise und Einzelarbeitsleistungen. Dies macht die Gesamtorganisation transparent und ist darüber hinaus fortschreibbar. Letztendlich liefern wir in diesem Zusammenhang nicht nur die Eingruppierung und Stellenbewertung, sondern auch ein Werkzeug, das fortlaufend zur Stellenbemessung genutzt werden kann.

Insbesondere dort, wo wir uns bereits „einen Namen gemacht haben“, werden zunehmend auch andere personalwirtschaftliche Themen nachgefragt: Arbeitsverträge, Befristungen, Leistungsbeurteilungen, leistungsorientierte Bezahlung etc.

Beratungsschwerpunkt Finanzen / Konsolidierungen

Im Rahmen von Grobpotenzialanalysen werden zunächst die vorhandenen Potenziale in der Kernverwaltung in einer groben Betrachtung identifiziert und analysiert. Die GPA NRW ermittelt das aktuelle Leistungsspektrum sowie weitere Besonderheiten zu Art und Umfang des Dienstleistungsangebotes. Für zahlreiche Aufgabensegmente können in interkommunalen Vergleichen aufgabenkritisch die Unterschiede im Leistungsspektrum transparent gemacht werden. Hieran schließen sich eine vereinfachte Prozess- und Schnittstellenbetrachtung, die Analyse der Erkenntnisse und die Erarbeitung von Handlungsempfehlungen sowie die entsprechende Dokumentation an. Anhand des Untersuchungsergebnisses können dann die Bereiche mit erhöhtem Optimierungspotenzial benannt und die entsprechenden Entscheidungen über jeweils notwendige Maßnahmen getroffen werden.

Ebenso werden im Bereich Finanzen haushaltsrechtliche Zuordnungen oder auch vergleichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen der Alternativen Neubau versus Sanierung nachgefragt.

Beratungsschwerpunkt Jugend

Aufgrund aktueller Medienberichte kommt den Beratungen im Jugendhilfebereich eine wachsende Bedeutung zu. So wurden bereits in mehreren Städten und Kreisen Untersuchungen im Bereich Jugend durchgeführt. Im Bereich Jugend haben sich zwei Beratungsschwerpunkte herausgebildet:

- Zum einen werden sehr stark Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen der Allgemeinen Sozialen Dienste nachgefragt. Beratungsinhalt sind hier die Optimierung von Aufbau- und Ablauforganisation sowie die Begleitung vorhandener Prozesse durch Kennzahlenvergleiche, die auch Aussagen über die Belastungssituation der betroffenen Mitarbeiter ermöglichen. In einem besonderen Fokus steht dabei der Bereich Jugendschutz.
- Zum anderen werden vor dem Hintergrund der Absenkung der Schwellenwerte Wirtschaftlichkeitsvergleiche „Eigenes Jugendamt/Kreisjugendamt“ nachgefragt.

Beratungsschwerpunkt Gebäudewirtschaft / Bauwesen

Die Beratungen im Bereich Gebäudewirtschaft bauen u. a. auf den Empfehlungen aus der überörtlichen Prüfung zur Einrichtung einer zentralen Gebäudebewirtschaftung auf. Wir leisten Hilfestellung bei der Umsetzung unserer Empfehlungen in der Praxis. Hierzu werden in einer ersten Phase die notwendigen Grundlagen (Organisationsstruktur, Abbau von Schnittstellen, personelle Ausgestaltung, Rechtsform) und die Kompatibilität zum Neuen Kommunalen Finanzmanagement sowie zu den ökonomischen Steuerungsinstrumentarien (Produkthaushalt) gemeinsam mit den Auftraggebern erarbeitet. Im Regelfall wird der Umsetzungsprozess anschließend moderierend begleitet.

Beratungsschwerpunkt Eigenbetriebe und Risikomanagement

Um im Rahmen des partnerschaftlichen Ansatzes einen zusätzlichen Mehrwert für die Kunden zu schaffen, haben wir im Jahr 2007 das Produkt „Risikomanagement bei Eigenbetrieben“ konzipiert.

So wollen wir die Eigenbetriebe bei der gesetzlichen Verpflichtung, ein Risikomanagementsystem einzuführen, unterstützen. Hierzu hat ein Mitarbeiter, der vor seiner Tätigkeit bei der GPA NRW schwerpunktmäßig mit dem Thema Risikomanagement bei kleinen und mittleren Unternehmen beschäftigt war, ein Konzept erarbeitet, mit dem Eigenbetriebe in die Lage versetzt werden sollen, ein angemessenes Risikomanagementsystem selbst zu entwickeln.

Im Rahmen eines von der GPA NRW moderierten Workshops werden hierzu aufbauend auf einer SWOT-Analyse die Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken individuell gemeinsam mit den Verantwortlichen im Betrieb herausgearbeitet. Aufbauend auf den Ergebnissen der SWOT-Analyse erfolgen die Ableitung der strategischen Ziele und die Bestimmung von Indikatoren zur Risikofrüherkennung.

Der gewählte Ansatz „Hilfe zur Selbsthilfe“ hat sich hierbei in der Praxis bewährt. Bisher wurden einige Betriebe bei der Einführung eines Risikomanagementsystems begleitet. Weitere Betriebe haben ein Interesse an einer diesbezüglichen Beratung durch die GPA NRW angemeldet.

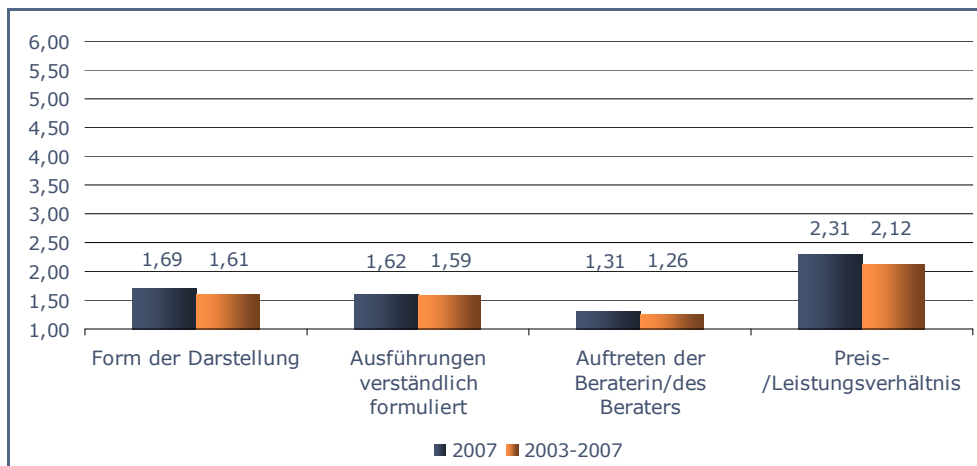
Beratungsschwerpunkt „Interkommunale Zusammenarbeit“

Zweckverbände sind in der Regel freiwillige Zusammenschlüsse von Kommunen zur gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung, die historisch gewachsen sind. Unter geänderten Vorzeichen, z. B. bei der Förderung des Landes für die Volkshochschulen, mehren sich die Überlegungen in der kommunalen Landschaft die Aufgabenwahrnehmung auf größere Einheiten zu übertragen. So konnten wir für das Segment der Volkshochschul-Zweckverbände bereits zwei Beratungen durchführen, die beide eine **mögliche Fusion / Zusammenarbeit** mit anderen Volkshochschulen zum Gegenstand hatten. Weitere sind angefragt. Im Bereich der Musikschulzweckverbände, die rein freiwillige Aufgaben der Kommunen wahrnehmen, wurden wir ebenfalls beratend tätig.

Feedback im Zeitvergleich

Das Feedback der Kunden (ohne die Beratungen im Bereich NKF, diese werden gesondert ausgewertet) stellt sich sowohl in der Gesamtbetrachtung als auch der Auswertung des vergangenen Jahres sehr positiv dar.

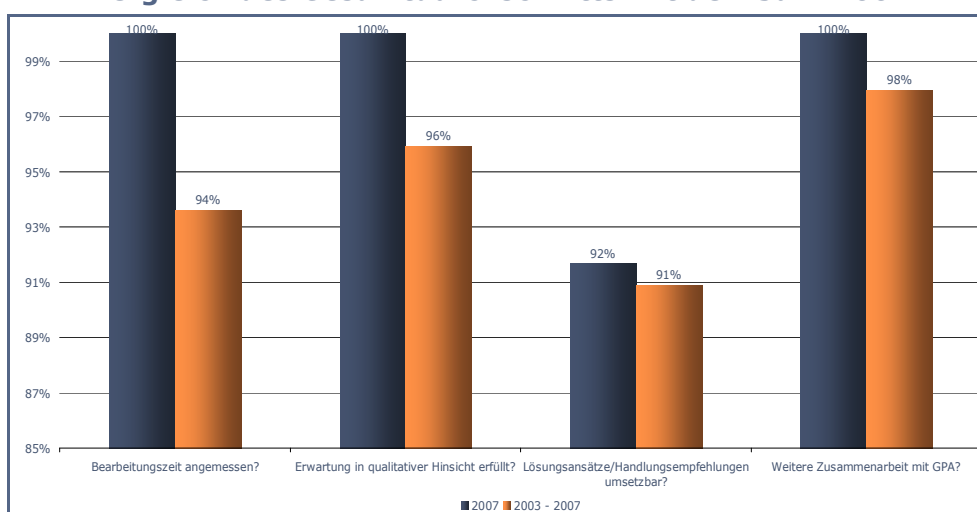
Feedback: Benotung von sehr gut = 1 bis ungenügend = 6; Vergleich des Gesamtdurchschnitts mit dem Jahr 2007



Grundlage Rückfluss der Feedbackbögen ohne NKF

Einschließlich der Frage nach dem Preis-/Leistungsverhältnis liegen die Benotungen im sehr guten bis guten Bereich. Trotz der im Zeitverlauf gestiegenen Erwartungshaltung der Kunden sind nur geringe Verschiebungen in der Benotung festzustellen. Unser Ziel ist es, das erreichte Ergebnis auch in den kommenden Jahren zumindest zu halten.

Feedback: Zustimmung in Prozent; Vergleich des Gesamtdurchschnitts mit dem Jahr 2007



Grundlage Rückfluss der Feedbackbögen ohne NKF

Die Grafik zeigt, dass die positiven Feedbacks zur Angemessenheit der Bearbeitungszeit, zu den Erwartungen in qualitativer Hinsicht, zur Umsetzbarkeit der Empfehlungen und einer möglichen weiteren Zusammenarbeit durchgängig über 90 % liegen mit steigender Tendenz im Jahr 2007.

Erwartete Entwicklung des Beratungsgeschäftes

Die Nachfrage nach Beratungsleistungen zu NKF – Fragestellungen ist weiterhin hoch. Da viele Kommunen in 2008 auf NKF umgestellt haben bzw. in 2009 umstellen werden, besteht hier noch großer Beratungsbedarf zu Fragen der Bilanzerstellung. Die Nachfrage in diesem Bereich wird voraussichtlich ab Ende 2009 deutlich abnehmen. Die Beratungen der Rechnungsprüfungsämter zur Bilanzprüfung werden sich voraussichtlich noch bis in das Jahr 2010 erstrecken.

Eine Verlagerung der Beratungsthemen zeichnet sich bereits jetzt ab. Die Anzahl der Fragestellungen hinsichtlich der Abwicklung des Haushaltes und der Erstellung des Jahresabschlusses nehmen zu und werden zukünftig den Schwerpunkt der Beratungen darstellen. Als neues Beratungsfeld werden wir das Thema Gesamtabchluss aufgreifen. Hier ist ab 2009 mit einer erhöhten Beratungsnachfrage zu rechnen.

Mit weiter zunehmender Kompetenz sind Nachfragesteigerungen in allen Gebieten zu erwarten, in denen wir bereits jetzt schwerpunktmäßig be-

ratend tätig werden. Darüber hinaus wird die Entwicklung weiterer Prüfgebiete (das zeigt sich zurzeit bereits im Nachgang zu den Prüfungen im Vermessungs- und Katasterwesen bzw. dem öffentlichen Gesundheitsdienst) bzw. die Vertiefung des bestehenden Know-hows zu einem weiteren Nachfrageschub führen. Diese Tendenz erwarten wir beispielsweise auch zum Thema „Informationstechnik“ – die Prüfungen beginnen im Sommer 2008, erfahrungsgemäß ist nach Abschluss der Prüfungen ab 2009 mit einem Anstieg an Beratungsanfragen in diesem Themenfeld zu rechnen.

Konkret nachgefragt wurde ein Benchmarking in der kommunalen Suchtkrankenhilfe. Grundlegend soll in der jeweiligen kommunalen Suchthilfe im ersten Schritt ein indikatorengestützter Vergleich vor Ort stattfinden mit dem Ziel, die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit zu analysieren und zu optimieren. In einem zweiten Schritt des Projektes könnte dann die Dimension der Wirksamkeitsbetrachtung entsprechender Prozesse geprüft werden. Zurzeit haben mehrere Großstädte in NRW ihr Interesse an einem solchen Projekt bekundet.

Im „Schneeballsystem“ – ohne eigene aktive Aquse – steigt die Nachfrage nach Beratungen zu Stellenbewertungen bzw. Eingruppierungen, da das Bewusstsein der Kommunen für dieses Steuerungsinstrument kontinuierlich zunimmt und nur wenige dieses spezielle Wissen selbst vorhalten.

Das Thema Kinderschutz mit der Entwicklung praktischer Hilfestellungen wird zu Nachfragen führen. Im Bereich Gebäudewirtschaft / Bauwesen weisen wir bereits im Rahmen der Prüfungen beträchtliche Potenziale aus, die zur Entlastung der Kommunen beitragen können, dies hat sich „herumgesprochen“ und weckt Beratungswünsche.

Zunehmend müssen wir „sondieren“ und bei Beratungsanfragen aufgrund enger Ressourcen priorisieren. Einige Anfragen müssen wir auf einen späteren Zeitpunkt vertrösten, anderen (wie z.B. nachfolgend beschrieben beim „Sonderthema örtliche Prüfung von Eröffnungsbilanzen / Jahresabschlüssen“) aus Kapazitätsgründen absagen.

Trotz der positiven Situation im Bereich Beratung werden wir uns hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit und der Beratungsqualität weiter verbessern. Die inhaltliche und qualitative Weiterentwicklung sowohl der überörtlichen Prüfung als auch des Beratungsgeschäftes hängen eng zusammen. Der Austausch von Erfahrungen und Nachfragesituationen wird enger strukturiert (z.B. regelmäßige Erörterung der Beratungsergebnis-

se in den Arbeitskreisen), standardisiert und damit verbessert. Um den Erwartungen der Kunden und ihrem dynamischen Nachfrageverhalten entsprechen zu können, werden die notwendigen internen und externen Schulungen intensiviert und weiter systematisiert.

Künftig werden Fachreferenten das Beratungsgeschäft intensiv begleiten. Sie bündeln das entsprechende Know-how, koordinieren die Projekte und gewährleisten die notwendige, fachübergreifende Kommunikation in Abstimmung mit den Prüfteamleitern, die – für den Kunden von außen auch bei Beratungen – erste Ansprechpartner sind.

Sonderthema: örtliche Prüfung von Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüssen auf Auftragsbasis

Zu den Beratungen zählen alle privatrechtlichen Tätigkeiten im Bereich NKF. Diese umfassen sowohl die NKF-Beratungen im engeren Sinne, wie oben beschrieben, als auch die **örtlichen Prüfungen von Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüssen**.

Für die Prüfung der Eröffnungsbilanz, der Jahresabschlüsse sowie der Gesamtabschlüsse der Gemeinden nach § 101 GO i.V.m. § 92 Abs. 5 und § 116 Abs. 6 GO ist originär der Rechnungsprüfungsausschuss zuständig. Soweit in der Gemeinde eine örtliche Rechnungsprüfung besteht, bedient sich der Rechnungsprüfungsausschuss dieser für die Prüfung. Darüber hinaus kann sich die örtliche Prüfung Dritter zur Prüfung bedienen. Als Dritter kann auch die GPA NRW beauftragt werden.

Im Jahr 2005 wurde die Entscheidung getroffen, die örtliche Prüfung ins das Leistungsangebot der GPA aufzunehmen. Im Rahmen eines Projektes wurden ab Juli 2005 die Grundlagen für die Prüfung von Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüssen gelegt. Ziel des Projektes war die Entwicklung von Standards für die Prüfung von kommunalen Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüssen in Form konkreter Arbeitshilfen für die Prüfer. Hierzu wurde auf Grundlage der IDW-Standards ein kommunaler risikoorientierter Prüfansatz entwickelt. Der Prüfungsleitfaden mit Arbeitshilfen zur Prüfungsplanung, Checklisten für die Prüfungsdurchführung sowie ein Musterbericht stellen das entwickelte Arbeitsmaterial für die Prüfung dar.

In der Zeit von April 2006 bis Juli 2007 fand auf der Grundlage der Ergebnisse aus der Projektarbeit die Prüfung der Eröffnungsbilanz der

Stadt Schmallingenberg als Pilotprüfung statt. Am Ende der Prüfung konnten wir einen uneingeschränkten Bestätigungsvermerk erteilen. Die umfangreichen praktischen Erfahrungen, die die sechs beteiligten Prüfer hierbei sammeln konnten, konnten sowohl für die überörtlichen Bilanzprüfungen als auch für das Beratungsgeschäft genutzt werden.

Bis Mitte 2008 haben wir insgesamt vier Eröffnungsbilanzen örtlich geprüft: Stadt Schmallingenberg als Pilotprüfung sowie drei Zweckverbände. In allen Fällen konnte ein uneingeschränkter Bestätigungsvermerk durch uns erteilt werden. Für 2008 und 2009 sind weitere sieben Eröffnungsbilanzprüfungen geplant. Die Zahl der Prüfungen ist aufgrund der vorhandenen personellen Ressourcen beschränkt. Eine Reihe von Anfragen mussten daher bereits negativ beschieden werden.

Da das Geschäftsfeld Bilanzprüfungen zeitlich beschränkt ist und nach Umstellung aller Kommunen im Jahr 2009 langsam auslaufen wird, ist es wichtig, zeitnah auch die Geschäftsfelder zu erschließen, in denen die GPA NRW langfristig tätig sein kann. Für den Bereich der örtlichen Prüfungen sind dies die Prüfungen von Jahresabschlüssen und Gesamtab schlüssen. Daher ist geplant, in 2009 insgesamt vier Jahresabschlüsse örtlich zu prüfen, und zwar die Abschlüsse von drei Zweckverbänden sowie einer Kommune.

7. Service – insbesondere zu NKF

Unsere Leistungspalette umfasst „Beratung – Prüfung – Service“. Während sich „Beratung“ und „Prüfung“ klar definieren und abgrenzen lassen, ist der „Service“ nicht eindeutig zu umreißen.

Was verstehen wir unter „Service“?

In der Prüfung haben wir in einem bestimmten Turnus Kontakt zur Kommune, bei der Beratung stellt die Kommune den Kontakt zu uns bei Bedarf her.

Mit Informationen, die wir sammeln und z.B. als Infobrief weitergeben (2006: zur neuen Eigenbetriebsverordnung und zur Analyse kommunaler Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse im NKF – Kennzahlenset NRW / 2008: zur Praxis des neuen Eigenbetriebsrechts, zu Änderungen im Handelsrecht und zum Risikofrüherkennungssystem), Auswertungen wie beispielsweise „Tipps von Kommunen für Kommunen“, die wir über das Internet veröffentlichen, Wissen das wir gebündelt den Kommunen zur Verfügung stellen (z.B. die NKF-Kommentierung) oder Fragen, die wir kurzfristig unentgeltlich beantworten (quer durch alle Prüfungs- und Beratungsbereiche) – schließen wir als Service die zeitliche Informationslücke zwischen Prüfung und Beratung.

Aktueller Stand und Stationen der Entwicklung „Service NKF“

Als Partner der Kommunen leisten wir unseren Beitrag zur reibungslosen Umstellung auf das NKF. Neben unseren Beratungs- und Prüfungsleistungen und der unentgeltlichen Beantwortung kleinerer Anfragen gehören zum Service:

- Vorträge
- Arbeitsgruppe Kennzahlenset NRW / Infobriefe / FAQ's
- Kommentierung GemHVO

- Interner Qualifizierungs-Service NKF

Vorträge

Seit 2006 nutzen wir verstärkt die Möglichkeit, die GPA NRW und unsere Arbeit im Rahmen von Tagungen und Kongressen zu präsentieren und auf diesem Wege über unsere Tätigkeit zu informieren. Insbesondere die Erfahrungen aus der überörtlichen Prüfung von Eröffnungsbilanzen stoßen auf großes Interesse und waren entsprechend regelmäßig Gegenstand solcher Vorträge. Mehrfach haben wir bei Themenworkshops des NKF-Netzwerks sowie auf Verpa-Tagungen referiert, darüber hinaus waren wir auf dem Bundeskongress Doppik, der KomCom, einer VLRG-Tagung sowie den Bundesprüfertagen als Referenten vertreten.

Arbeitsgruppe Kennzahlenset NRW / Infobriefe / FAQ's

Innenministerium, Aufsichtsbehörden der Kommunen, Vertreter der örtlichen Rechnungsprüfung (VERPA), eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft und die GPA NRW haben in gemeinsamer Arbeit ein landesweit einheitliches Kennzahlenset zur Analyse kommunaler Eröffnungsbilanzen bzw. Jahresabschlüsse entwickelt. Das Kennzahlenset umfasst insgesamt 19 Kennzahlen, die zur Analyse der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage herangezogen werden können. Die Arbeitsgruppe besteht weiterhin, um sich über die Erfahrungen in der praktischen Anwendung des Kennzahlensets auszutauschen und das Kennzahlenset entsprechend fortzuentwickeln.

Zwischenzeitlich wurde das Kennzahlenset per Erlass vom Innenministerium den Kommunalaufsichten zur Anwendung vorgegeben.

Internet und das Medium „Infobrief“ werden auch im Bereich NKF als Informationsquellen für die Kommunen genutzt. So wurde beispielsweise das Kennzahlenset NRW per Infobrief allen Kommunen bekannt gemacht. Darüber hinaus stellen wir den Kommunen eine Datei zur Berechnung der Kennzahlen über unsere Internetseite zur Verfügung.

Die Erfahrungen aus den überörtlichen Prüfungen der Eröffnungsbilanzen mit den häufigsten von uns vorgefundenen Fehlern bei der Bilanzierung und Bewertung haben wir in übersichtlicher Form zusammengestellt und machen diese über unsere Internetseite bekannt.

Kommentierung Gemeindehaushaltsrecht

Im Jahr 2004 wurde der Wunsch an uns herangetragen, die Kommentierung der neuen GemHVO, die zum 01.01.2005 in Kraft treten sollte, zur Veröffentlichung durch den Kommunal- und Schulverlag zu übernehmen. Dies war Anlass für die GPA NRW sich sehr frühzeitig mit den Regelungen des NKF, zunächst noch auf Grundlage des Gesetzentwurfes und den Ergebnissen aus dem Modellprojekt, zu beschäftigen. Wir haben die Kommentierungsarbeit mit der Zielsetzung aufgenommen, die Regelungen der GemHVO praxisnah und leicht verständlich zu erläutern um den Kommunen damit eine Arbeitsgrundlage für die Umstellung auf das NKF an die Hand zu geben. Dabei sollten Anwender mit kameralem Hintergrund gleichermaßen wie solche mit kaufmännischer Ausbildung als Zielgruppen bedient werden.

Von März 2004 bis März 2005 fand die Arbeit an der Kommentierung statt. Insgesamt sechs Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter waren, in unterschiedlicher Intensität, mit der Kommentierung befasst. Da zu diesem Zeitpunkt erst sehr wenige praktische Erfahrungen vorlagen, erfolgte die Auslegung der GemHVO unter Orientierung am Handelsrecht sowie den bisherigen Bestimmungen des Gemeindehaushaltsrechtes. Soweit möglich wurde die Kommentierung zu den einzelnen Regelungen mit praktischen Beispielen angereichert. Der fachliche Austausch mit Kommunen, Wirtschaftsprüfern und dem Innenministerium hat unsere Meinungsbildung zu einzelnen Fragestellungen abgerundet.

Die Erstauflage der Kommentierung wurde 2005 veröffentlicht. Bis Ende 2007 wurden insgesamt 687 Exemplare verkauft. Die Kommentierung ist zudem bei Beck-Online im Fachmodul Beck-Kommunalpraxis NRW plus online abrufbar.

Im jährlichen Rhythmus erfolgt die Aktualisierung der Kommentierung. Dabei werden Ergänzungen und Korrekturen vorgenommen sowie die Erfahrungen aus unseren Prüfungen und Beratungen eingearbeitet. Mit der zweiten Ergänzungslieferung wurde Ende 2007 zudem die Kommentierung zur GO, die ebenfalls im Kommunal- und Schul-Verlag verlegt wird, in das Werk aufgenommen, um das Thema Gemeindehaushaltsrecht zu vervollständigen. Im nächsten Schritt steht die Überarbeitung der Ausführungen zum Thema Gesamtabschluss an, die nunmehr auf Grundlage der Ergebnisse des entsprechenden Modellprojektes ergänzt werden müssen.

Durch die intensive Arbeit an der Kommentierung konnte schon vor Einführung des NKF-Gesetzes umfangreiche NKF-Kompetenz bei der GPA

aufgebaut werden, die die Grundlage für den Ausbau des Beratungsgeschäftes in diesem Bereich bildete. Umgekehrt fließen die umfangreichen praktischen Erfahrungen, die inzwischen im Prüfungs- und Beratungsgeschäft erworben wurden, nunmehr in die Kommentierung ein, um auf diesem Wege unsere Erkenntnisse an die Kommunen weiterzugeben.

Interner Qualifizierungs-Service NKF

Seit 2003 leistet unser NKF-Team sowohl intern als auch extern fachliche Unterstützung in NKF-Fragen. Ziel ist es sicherzustellen, dass die fachliche Auffassung der GPA NRW inhaltlich abgestimmt ist und einheitlich von allen Prüfern nach außen vertreten werden kann.

So bietet das NKF-Team seit Jahren an, Fragen der Prüfer rund um das Thema NKF kurzfristig telefonisch oder per Mail zu klären. Zu Abstimmung bestimmter Sachverhalte nehmen Mitarbeiter des NKF-Teams regelmäßig auch an Sitzungen der Facharbeitskreise teil. Darüber hinaus besteht auch die Möglichkeit, für eine überörtliche Prüfung zu bestimmten Fragestellungen Verstärkung aus dem NKF-Team anzufordern.

Schwerpunkt der internen Unterstützung ist die Planung und Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen. Im Jahr 2003 wurden die NKF-Qualifizierungen für die Prüfer der GPA noch vollständig durch externe Dozenten durchgeführt. Im folgenden Jahr erfolgte bereits eine Aufteilung der Schulungen, so dass diese teilweise durch Dozenten der GPA NRW und zum Teil weiterhin durch externe Dozenten geleistet wurden.

Um stärker den speziellen Anforderungen an eine NKF-Qualifizierung für Prüfer der GPA gerecht werden zu können, wurde 2005 ein modulares Fortbildungskonzept durch das NKF-Team entwickelt. Damit konnten die Prüfer entsprechend ihren individuellen Erfordernissen entweder einzelne Module oder aber die ganze Seminarreihe besuchen. Beispielsweise nahmen Finanzprüfer mit geringen Vorkenntnissen an allen fünf Modulen teil, während technische Prüfer nur einzelne Module besuchten, die sich mit Fragen der Bilanzierung und Bewertung beschäftigten. Die modularen Schulungen wurden in den Jahren 2005 und 2006 durchgeführt und durch NKF-Auffrischungsschulungen für Prüfer mit Vorkenntnissen ergänzt. Das modulare Fortbildungskonzept hat sich so gut bewährt, dass wir die Fortbildungen inzwischen auch bei einigen Kommunen im Rahmen eines Beratungsvertrages durchgeführt haben.

Ergänzend zu den Schulungen wurden im Jahr 2007 NKF-Workshops durchgeführt. Zielsetzung dieser Workshops war es, das eher theoretische Wissen aus den Schulungen praktisch umzusetzen und zu erarbeiten, inwieweit die NKF-Umstellung Einfluss auf unsere Feststellungen und Empfehlungen in den Berichten hat. Grundlage hierfür bildeten die noch kameralen Prüfberichte, die auf ihre Aussagekraft unter NKF untersucht wurden. Diese Workshops wurden sowohl mit den Prüfteamleitern als auch mit den Finanzprüfern durchgeführt.

Desweiteren haben in den Jahren 2007 und 2008 alle neuen Mitarbeiter im Rahmen der Einführungswoche an einer eintägigen internen NKF-Grundlagenschulung teilgenommen.

Aktuell wird über die Facharbeitskreise der Bedarf an weiteren Fortbildungsmaßnahmen ermittelt. Hieraus soll ein weiterführendes Fortbildungskonzept entwickelt werden. Noch stärker als bisher sollen dabei die fachbereichsspezifischen Anforderungen berücksichtigt werden. Voraussichtlich ab Herbst 2008 werden entsprechend den ermittelten Bedarfen Vertiefungsseminare bzw. Workshops angeboten. Auch eine Neuauflage der Auffrischungsschulungen ist geplant.

Ergänzend zum Seminarangebot wird als weiterer Baustein der fachlichen Qualifizierung den Prüfern der überörtlichen Prüfung die Möglichkeit der Hospitation auf dem Gebiet der überörtlichen Prüfung von Eröffnungsbilanzen gegeben. Die Hospitationen beginnen im August 2008. Bis Ende des Jahres sollen alle Finanzprüfer die Hospitationen abgeschlossen haben, so dass ab Anfang 2008 die technischen Prüfer an den Hospitationen teilnehmen können.

8. Anhang

8.1. Verwaltungsrat der GPA NRW⁷

Vorsitzender des Verwaltungsrates

- **Dr. Bernd Jürgen Schneider**, Hauptgeschäftsführer des Städte- und Gemeindebundes NRW

Stellvertretender Vorsitzender

- **Dr. Martin Klein**, Hauptgeschäftsführer der Geschäftsstelle des Landkreistages NRW

Ordentliche Mitglieder

- **Johannes Winkel**, Ministerialdirigent im Innenministerium NRW
- **Konrad Püning**, Landrat des Kreises Coesfeld, für den Landkreistag NRW
- **Michael Makiolla**, Landrat des Kreises Unna, für den Landkreistag NRW
- **Elmar Reuter**, Bürgermeister der Stadt Olsberg, für den Städte- und Gemeindebund NRW
- **Günter Scheib**, Bürgermeister der Stadt Hilden, für den Städte- und Gemeindebund NRW
- **N.N.**, für den Städtetag NRW
- **Peter Bornfelder**, Stadtdirektor Stadt Herne, für den Städtetag NRW
- **Dr. Dörte Diemert**, Referentin für den Städtetag NRW

Stellvertreter

- **Edgar Quasdorff**, Ministerialrat im Innenministerium NRW
- **Peter Ottmann**, Landrat des Kreises Viersen, für den Landkreistag NRW
- **Dr. Ansgar Müller**, Landrat des Kreises Wesel, für den Landkreistag NRW
- **Dr. Christiane Rühl**, Hauptreferentin, Landkreistages NRW
- **Claus Hamacher**, Beigeordneter des Städte- und Gemeindebundes NRW
- **Dr. Uwe Friedl**, Bürgermeister der Stadt Euskirchen, für den Städte- und Gemeindebund NRW
- **Rudi Bertram**, Bürgermeister der Stadt Eschweiler, für den Städte- und Gemeindebund NRW
- **Fritz Schramma**, Oberbürgermeister der Stadt Köln, für den Städtetag NRW
- **Dr. Jürgen Linden**, Oberbürgermeister der Stadt Aachen, für den Städtetag NRW
- **Dr. Birgit Frischmuth**, Hauptreferentin für den Städtetag NRW

⁷ Stand 8.9.2008

8.2. Stellenplan 2008

Teil A: Beamtinnen/Beamte

Laufbahn- gruppen	Besoldungs- gruppe	Zahl der Stellen		Zahl der tatsächlich besetzten Stellen am 30.06.07
		2008	2007	
Höherer Dienst	B 5	1	1	0
	B 3	1	1	1
	A 16	2	2	1
	A 15	8	8	2
	A 14	8	8	3
	A 13	8	8	5
Gehobener Dienst	A 13	43	43	29,78
	A 12	21	21	33,84
	A 11	8	7	13,78
	A 10	0	0	4
	A 9	0	1	0
Mittlerer Dienst	A 9	1	0	0,51
Insgesamt		101	100	93,91

Teil B: Tariflich Beschäftigte

Entgeltgruppe	Zahl der Stellen		Zahl der tatsächlich besetzten Stellen am 30.06.07
	2008	2007	
15	1	1	1
14	1	1	1
13	1	0	0
12	21	20	11
11	0	4	9
10	0	0	1
9	1	1	1
8	1	1	1
6	1	0	1,39
5	4	3	1
3	0	1	1
Insgesamt	31	32	28,39

Dienstkräfte in der Probezeit - Beamte/Beamtinnen zur Anstellung

Amts- bezeichnung	Besol- dungs- gruppe	Zahl der Beamten/ Beamtinnen z. A.		Zahl der Beamten/ Beamtin- nen z. A. am 30.06.07
		2008	2007	
Verwaltungs-inspektor/- in z. A.	A 9	1	1	1
Insgesamt	-	1	1	1

8.3. Zahlen, Daten, Fakten

Ermittelte Potenziale im Verhältnis zu den geleisteten Tagewerken bzw. in Rechnung gestellten Kosten am Beispiel der kreisfreien Städte:

Prüfgebiet	Ermitteltes Potenzial in Euro*	Geleistete Tagewerke	Kosten in Euro
Innere Verwaltung	20.197.000	Vorauss. insg. 9.700 Tagewerke	insg. 4.413.500 Euro d.h. etwa 5 % des ermittelten Potenzials
Soziales	48.260.000		
Jugend	238.490.000		
Infrastruktur	52.982.000		
Gebäudewirtschaft	270.162.000		
Gesundheitsdienst	47.704.000		
Vermessung und Kataster	12.950.000		
Kultur- und Erwachsenenbildung	63.539.000		
Finanzen	78.865.000		
insgesamt	833.149.000		

* Stand der Entwurfsfassung

Das laut Entwurfsfassung der Prüfungsberichte ermittelte Potenzial weist erst einen Teil aus. In einzelnen Fällen kann das Potenzial erst nach Rücklauf der Stellungnahmen von den Kommunen beziffert werden.

Bereits jetzt wird aber deutlich, dass die Kosten der Prüfung im Verhältnis zum „Mehrwert“ gering sind, selbst dann, wenn nur ein Teil der Empfehlungen umgesetzt wird.

Überblick bisherige Prüfungen (überörtliche Prüfung)

Kunden- segment	bis 31.12.04	01.01.05 - 31.12.05	01.01.06 - 31.12.06	01.01.07 - 30.11.07	01.01.08- 30.09.08	Insgesamt bis 30.09.08
Kleine kreis- angehörige Kommunen	6	28	90	91	-	215*
Mittlere kreisangehö- rige Kom- munen	86	31	7	1	36	161
Große kreis- angehörige Kommunen	17	18	-	-	-	35
Insgesamt	109	77	97	92	36	375*
Zusätzlich:						
Kreisfreie Städte	-	-	-	23	-	23
Kreise	-	21	10/31**	-	-	31
Landschafts- verbände	2	-	-	-	-	2
VHS- Zweckver- bände	19	22	-	-	-	41
Musikschule- Zweckver- bände	-	-	-	11	-	11
Kassenprü- fungen	4	85	98	75	13	275
Prüfung Eröffnungsbilanzen	-	-	1	34	34	69

Überblick derzeit kalkulierte Tagewerke je „Prüfungssegment“ in der überörtlichen Prüfung

Prüfungssegment	Anzahl Tagewerke
Kleine kreisangehörige Kommunen (bis 25.000 EW)	60 - 100
Mittlere kreisangehörige Kommunen (bis 60.000 EW)	125
Große kreisangehörige Kommunen (über 60.000 EW)	150 - 200
Kreise	200 - 300
Kreisfreie Städte	350 - 650
Zweckverbände	5 - 70
Landschaftsverbände	500
Kassenprüfungen	4 - 5
Prüfung Eröffnungsbilanzen	5 - 15

Überblick insgesamt geleistete Tagewerke (überörtliche Prüfung)

Prüfungssegment	fakturierte Tagewerke seit 2003 ⁸
213 kleine kreisangehörige Kommunen	16.690
125 Mittlere kreisangehörige Kommunen	13.364
35 Große kreisangehörige Kommunen	5.089
31 Kreise	8.340
23 kreisfreie Städte ⁹	9.700
52 Zweckverbände	528
2 Landschaftsverbände	1.000
259 Kassenprüfungen	1110
69 Eröffnungsbilanzen	251

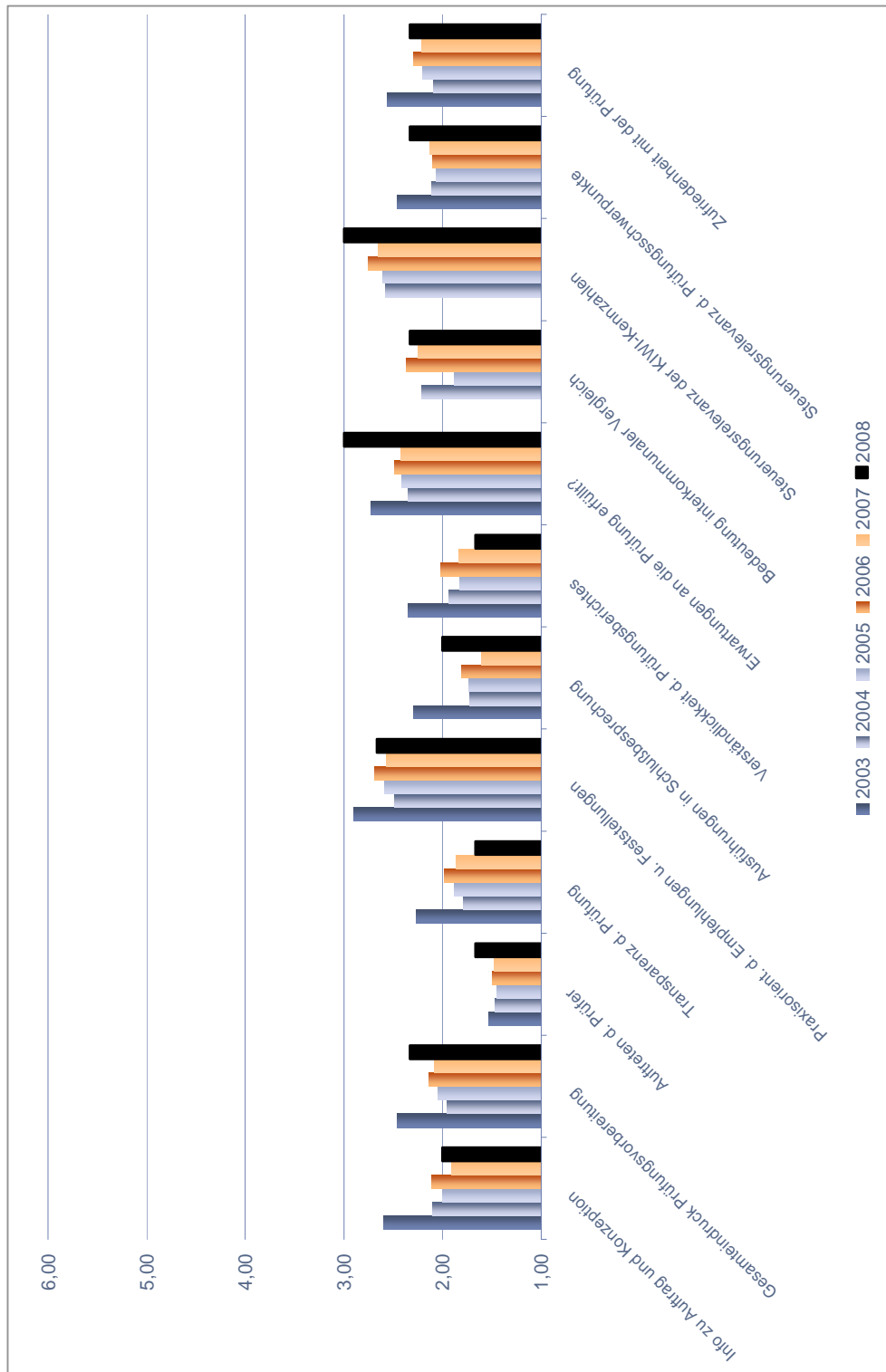
⁸ bis einschließlich 21. Juli 2008

⁹ voraussichtliche TW

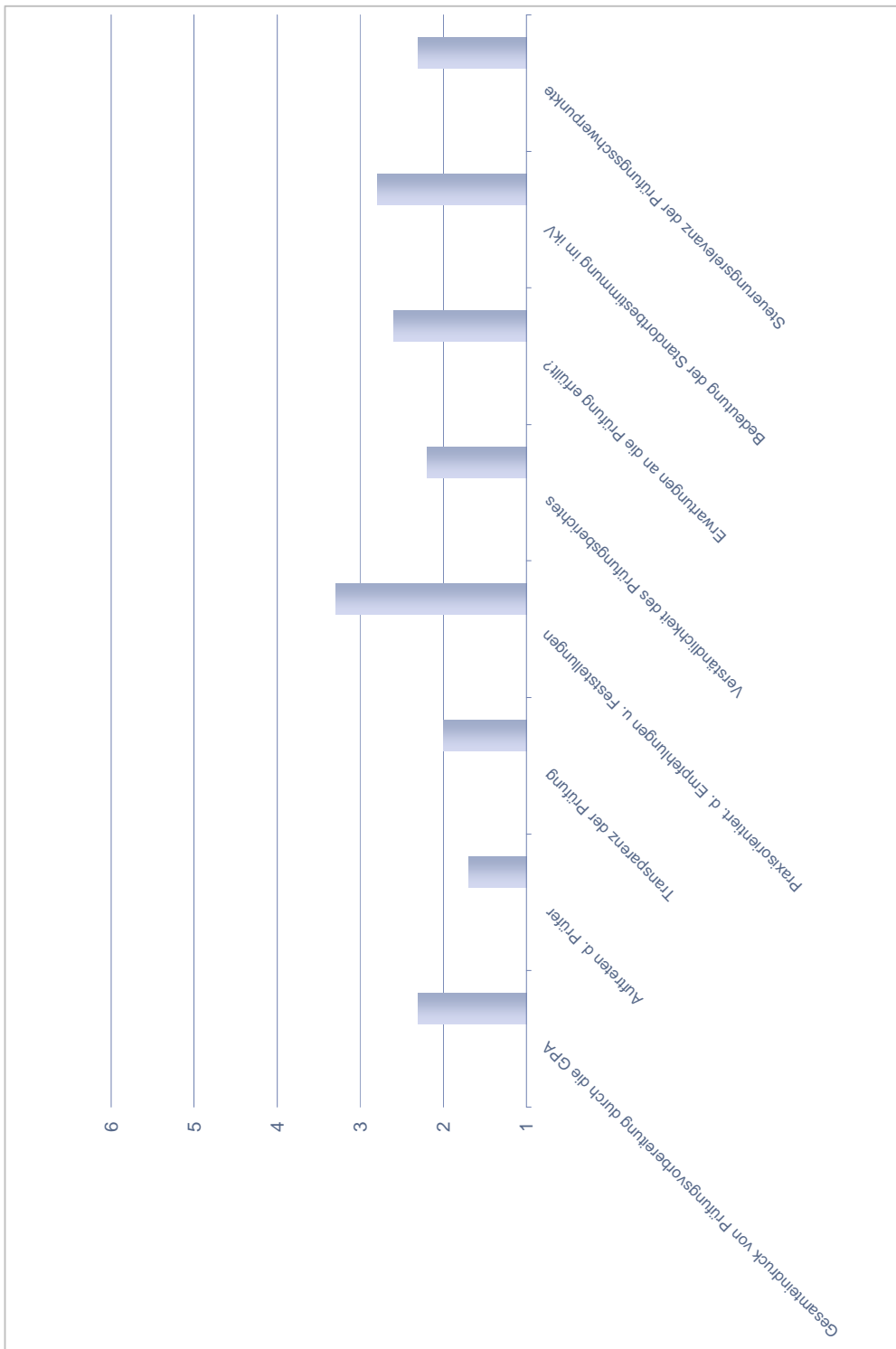
8.4. Auswertung der Feedbackbögen

- **Feedbacks zur überörtlichen Prüfung – Jahresvergleich von 2003 – 2008**
- **Feedbacks zur überörtlichen Prüfung – Vergleich nach kleinen, mittleren, großen kreisangehörigen Kommunen und Kreisen**
- **Feedbacks zur Prüfung von Eröffnungsbilanzen**
- **Feedbacks zu Kassenprüfungen**

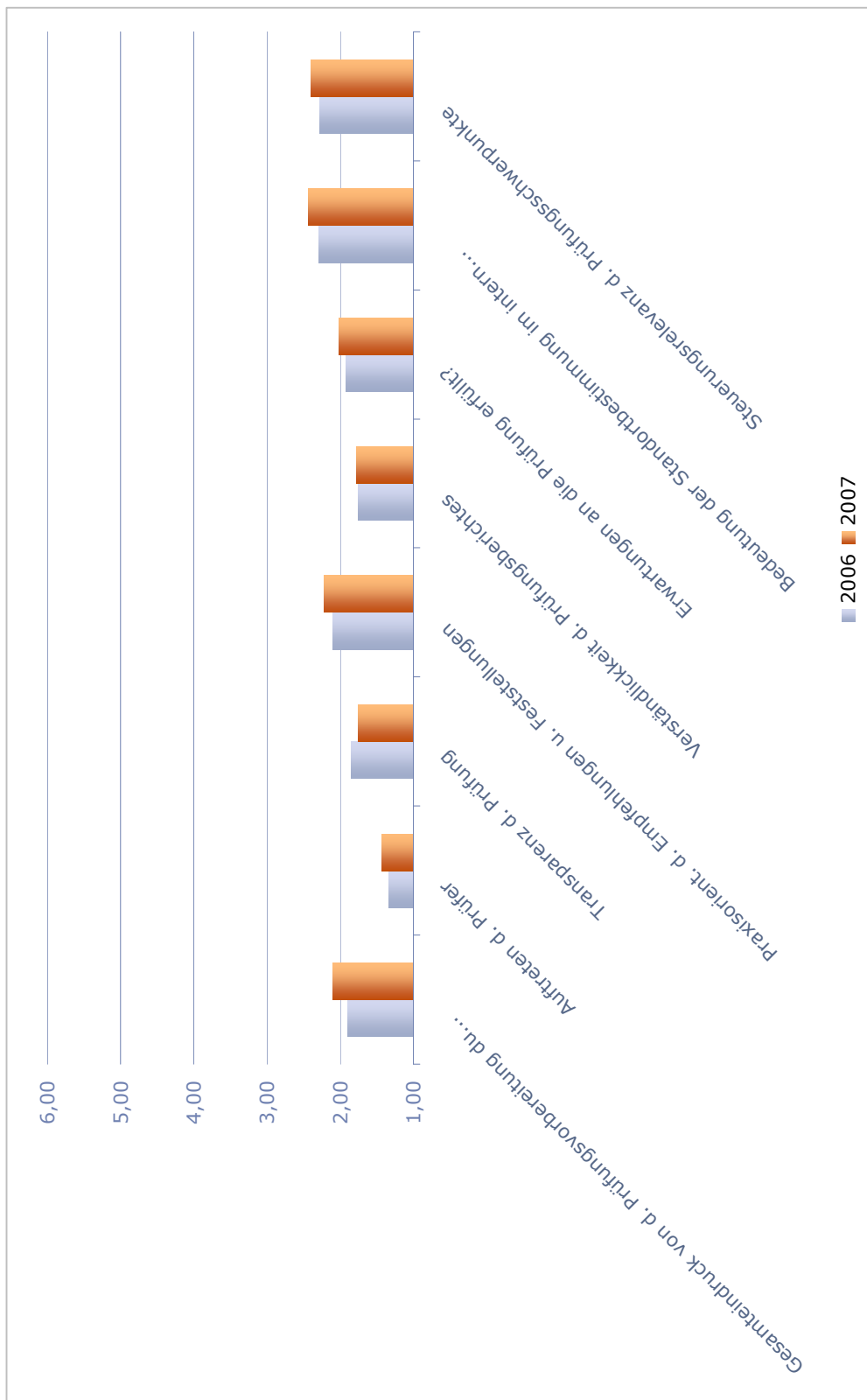
Feedbacks zur überörtlichen Prüfung – Jahresvergleich von 2003 – 2008



Feedback Prüfung Eröffnungsbilanzen



Feedback Kassenprüfungen



8.5. KIWI-Tableau - verschiedene Episoden

- **KIWI-Tableau kreisangehörige Kommune aus 2004**
- **KIWI-Tableau Kreise aus 2006 (erstmalig Darstellung des Potenzials)**
- **KIWI-Tableau kreisfreie Städte aus 2008 (Verzicht auf die Ampel)**
- **KIWI-Tableau mittlere kreisangehörige Kommune aus 2008 (Konzentration auf das Potenzial der Kommune)**

Kiwi-Tableau (kreisangehörige Kommunen) aus 2004

GPA NRW	Kennzahl	Indikator		Vergleichswerte (Kommunen gleicher Größenklasse)			Gemeinde- profil	Index
				Minimum	Mittelwert	Maximum		
Finanzen								
	Laufende Einnahmen des VwH je Einwohner	€ je Einwohner	1.273,18	1.044,32	1.394,40	2.054,19		3
	Sachausgaben je Einwohner (2002)	€ je Einwohner	375,50	208,09	364,41	660,22		3
	Strukturelles Defizit oder Freie Spitze je Einwohner	€ je Einwohner	-63,28	-295,44	-70,91	118,07		3
	Summe der freien Spitzen der vergangenen drei Jahre in Relation zu den laufenden Einnahmen des Verwaltungshaushalts	Prozent						
	Schuldenstand je Einwohner	€ je Einwohner	2.438,50	140,59	1.422,11	2.636,83		2
	Bauinvestitionsausgaben je Einwohner (2002)	€ je Einwohner	174,13	40,08	161,97	535,80		4
Beteiligungen								
	Fiktives Nettoergebnis der Mehrheitsbeteiligungen hochgerechnet je Einwohner	€ je Einwohner						
	Fiktives Nettoergebnis der Versorgungsunternehmen hochgerechnet je Einwohner des Versorgungsgebietes	€ je Einwohner						
	Fiktives Nettoergebnis der Begegnungsstätten hochgerechnet je Einwohner	€ je Einwohner						
	Jahresüberschuss / Jahresfehlbetrag Versorgungsunternehmen je Einwohner des Versorgungsgebietes	€ je Einwohner						
Personal und Organisation								
	Personalquote - Anzahl der Ist-Stellen je 1.000 Einwohner	Stellen je 1.000 Einwohner	5,86	3,94	7,33	9,17		4
	Personalausgaben je Ist-Stelle	€ je Stelle	48.806,00	44.117,00	48.074,00	51.155,00		3
	Personalausgaben je Einwohner	€ je Einwohner	286,00	174,00	349,00	444,00		4
Jugend und Soziales								
	Ausgaben für Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform Kinder und Jugendlicher je Hilfefall und Jahr in Euro	€ je Hilfefall	45.186,00	28.566,00	40.737,00	50.295,00		4
	Ausgaben für Vollzeitpflege Kinder und Jugendlicher je Hilfefall und Jahr in Euro	€ je Hilfefall	10.876,00	7.263,00	9.268,00	12.081,00		3
	Ausgaben UA 455 und 456 je Einwohner bis zum 21. Lebensjahr	€ je Einwohner bis zum 21. Lebensjahr	130,00	130,00	236,20	371,00		5
	Freiwilliger Zuschuss je freiwillig geförderten Platz in Tageseinrichtungen für Kinder freier Träger pro Jahr in Euro	€ je Platz	369,00	75,00	371,00	582,00		4
	Zuschussbedarf je Platz in Tageseinrichtungen für Kinder pro Jahr in Euro	€ je Platz	1.243,00	1.043,00	1.235,00	1.414,00		3
	Fehlbetrag / Zuschussbedarf je Leistungsbezieher nach dem AsylBLG und Jahr in Euro	€ je Leistungsbezieher						
Bauleistungen								
	Zuschussbedarf der Bauaufsicht je Einwohner (UA 613)	€ je Einwohner	3,48	-3,62	2,30	7,95		3
	Bauunterhaltungsausgaben je Einwohner	€ je Einwohner						
	Kosten der Infrastrukturerhaltung je Einwohner	€ je Einwohner	71,40	34,02	61,39	97,13		3
Gebäudewirtschaft								
	Gebäudeunterhaltungskosten je qm	€ je m²						
Bildung / Kulturpflege								
	Zuschussbedarf für Kultur je Einwohner	€ je Einwohner	8,15	3,20	12,94	29,93		5
	Zuschussbedarf Erwachsenenbildung je Einwohner	€ je Einwohner	1,13					
Öffentliche Infrastruktur								
	Abfallbeseitigungskosten je Tonne	€ je Tonne						
	Abwasserkosten je cbm	€ je m³						

KIWI-Tableau (Kreise) aus 2006 (erstmalig Potenzialdarstellung)

GPA NRW	Kennzahl	Indikator	Vergleichswerte der Kreise			Kreis	Potenzial Euro je Einwohner	Index	Kreisprofil	Tendenz
			Minimum	Maximum	Mittelwert					
Finanzen und ÖPNV										
	Finanzbedarf	Euro je Einwohner	259,67	372,74	306,37	342,17	6,74	3		
	Umlagevolumen	Euro je Einwohner	251,83	361,43	297,40	348,93		3		
	Haushaltsbelastung ÖPNV	Euro je Einwohner	-0,09	32,88	9,73	-0,07				
Personal und Organisation										
	Personalausgaben	Euro je Einwohner	68,80	118,32	89,70	75,99	1,12	3		↔
	Personalausgaben Management je Stelle der Einzelpläne 0-8 und der Sondervermögen	Euro je Stelle	3.295	5.595	4.146	4.787	0,56	3		↔
Jugend										
	Jugendamtsumlage	Euro je Einwohner*	102,20	160,21	128,50	113,50		4		↑
	Ausgaben der Hilfe zur Erziehung	Euro je Einwohner*	29,29	62,66	49,01	33,60		5		↔
	Ausgaben der Hilfe zur Erziehung je Hilfefall	Euro je Hilfefall	9.495	22.905	16.568	14.066		4		↔
	Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder	Euro je Einwohner*	41,07	62,97	51,03	51,67	4,35	3		↑
	Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder	Euro je Platz	1.295	1.796	1.465	1.364		4		↔
Soziales										
	Zuschussbedarf der Leistungen nach dem SGB II	Euro je Einwohner	49,15	144,63	86,35	95,82				
	Netto- Be- oder Entlastung des Kreishaushalts	Euro je Einwohner	18,79	74,96	43,17	47,23				
	Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege	Euro je Einwohner	15,56	31,01	22,92	17,06	1,10	4		↑
	Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege	Euro je Leistungsbezieher	6.407	9.462	8.153	8.084		3		↔
Bauleistungen										
	Bauunterhaltungsausgaben Kreisstraßen je Einwohner	Euro je Einwohner	1,43	16,79	6,98	2,25		4		↔
	Bauunterhaltungsausgaben Kreisstraßen je km	Euro je km	4.145	14.377	8.542	5.709		4		↔
Gebäudewirtschaft										
	Gesamtausgaben Gebäudewirtschaft (Verwaltungs- u. Schulgebäude)	Euro je Einwohner	6,57	16,09	12,25	12,53		3		↔
	Bauunterhaltungsausgaben (nur Verwaltungs- und Schulgebäude)	Euro je qm BGF	5,64	21,35	12,60	11,30		4		↔
	Bewirtschaftungsausgaben (nur Verwaltungs- und Schulgebäude)	Euro je qm BGF	16,09	44,39	22,29	22,54	2,04	3		↓
Öffentlicher Gesundheitsdienst										
	Gesamtausgaben des ÖGD	Euro je Einwohner	7,18	16,76	11,65	10,83		3		↓
Kataster- und Vermessungswesen										
	Zuschussbedarf für Vermessung und Kataster	Euro je Einwohner	4,08	15,96	8,87	4,08	0,81	5		↔
	Personalausgaben je Ist-Stellen Vermessung und Kataster	Euro je Stelle	48.724	58.379	53.248	49.586		4		↑

* Im Prüfbereich Jugend wird die Anzahl der Einwohner der kreisangehörigen Städte und Gemeinden ohne eigenes Jugendamt zugrunde gelegt.

KIWI-Tableau (kreisfreie Städte) aus 2008 (Verzicht auf die „Ampel“)

Kennzahl	Indikator	Vergleichswerte der kreisfreien Städte			Stadt	Potenzial Euro je Einwohner	Index	Tendenz
		Minimum	Maximum	Mittelwert				
Finanzen								
Strukturelles Defizit/freie Spitze	Euro je Einwohner	-657	479	-154	-657	197*	1	↓
Innere Verwaltung								
Personalausgaben Innere Verwaltung	Euro je Einwohner	33,52	50,06	41,37	48,80	10,18	1	↔
Personalausgaben Innere Verwaltung	Euro je Stelle	2.773	5.769	3.827	5.769		1	↔
Jugend								
Zuschussbedarf des Jugendamtes	Euro je Einwohner	145	247	199	194		2	↔
Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung	Euro je Einwohner	37	106	80	99	58	2	↑
Ausgaben der Hilfe zur Erziehung	Euro je Hilfefall	12.750	20.879	16.272	16.800		3	↑
Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder	Euro je Einwohner	47	102	71	47	0	3	↑
Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder je Platz	Euro je Platz	1.200	2.240	1.794	1.200		3	↑
Soziales								
Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege	Euro je Einwohner	17,81	47,81	35,23	36,74		2	↔
Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher	Euro je Leistungsbezieher	5.771	10.199	7.155	6.983	5,20	2	↔
Gebäudewirtschaft								
Ausgaben für die Bewirtschaftung der Gebäude	Euro je m ²	21,17	33,74	27,03	32,10	24,38	2	↔
Flächenverbrauch	m ² BGF je Einwohner	2,09	2,79	2,35	2,09	9,29	2	↔
Infrastruktur								
Ausgaben für die Straßenunterhaltung	Euro je Einwohner	14,29	52,05	33,25	31,91		1	↔
Ausgaben für die Straßenunterhaltung	Euro je m ² Straßenfläche	0,38	1,61	1,02	0,74			
Ausgaben für Park- und Gartenanlagen	Euro je Einwohner	5,50	20,86	12,32	20,86		1	
Ausgaben für Park- und Gartenanlagen	Euro je ha Grünfläche	4.918	15.900	9.631	14.242	13,68	1	↔
Öffentlicher Gesundheitsdienst								
Zuschussbedarf des Gesundheitsamtes	Euro je Einwohner	9,07	28,11	15,55	16,08	7,01	2	↔
Kataster- und Vermessungswesen								
Bereinigte Ausgaben für Kataster, Geoinformation und Wertermittlung	Euro je Einwohner	5,80	23,04	12,00	5,80	0,30	3	↔
Kultur- und Erwachsenenbildung								
Zuschussbedarf der Bibliotheken	Euro je Einwohner	5,58	13,95	9,02	9,48	3,90	2	↓
Zuschussbedarf der Musikschule	Euro je Einwohner	2,81	9,83	5,29	3,40	0,59	3	↓
Zuschussbedarf der VHS	Euro je Einwohner	-0,27	8,60	2,47	3,29	2,65	2	↔

* Dieses Gesamtpotenzial ergibt sich nicht aus der Addition der Einzelpotenziale, da sich weitere Potenziale in den Fachbereichen finden, vgl. Potenzialtabelle auf Seite 16.

KIWI-Tableau (mittlere kreisangehörige Kommunen) aus 2008 (Konzentration auf das Potenzial der Kommune)

Kennzahl	Indikator	Wert der Kommune	Potenzial	Index	Tendenz
Finanzen					
Strukturelles Defizit/freie Spitze	Euro je Einwohner				↑
Laufende Einnahmen je Einwohner	Euro je Einwohner				↔
Schuldenstand je Einwohner	Euro je Einwohner				↓
Personal und Organisation					
Personalausgaben Gesamtverwaltung je Einwohner	Euro je Einwohner				
Personalquote	Stellen je 1.000 Einwohner				
Jugend					
Zuschussbedarf der Leistungen für Kinder, Jugendliche und Familien	Euro je Einwohner				
Ausgaben der Hilfe zur Erziehung	Euro je Hilfefall				
Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder je Platz	Euro je Platz				
Gebäudewirtschaft					
Ausgaben der Versorgungsmedien	Euro je m ² BGF				
Ausgaben Reinigung	Euro je m ² RF				
Ausgaben Hausmeister	Euro je m ² RF				
Flächenverbrauch Verwaltungsmitarbeiter	m ² BGF VG				
Flächenverbrauch Schüler	m ² BGF Schulen				
Infrastruktur					
Ausgaben der Straßen- und Wirtschaftswegeunterhaltung	Euro je Einwohner				
Ausgaben der Straßen- und Wirtschaftswegeunterhaltung	Euro je 1.000 m ² Verkehrsfläche				
Ausgaben der Straßenbeleuchtung	Euro je 1.000m ² Verkehrsfläche				

8.6. Glossar

Stichwort	Erläuterung
Arbeitsplatzzenralität	ist das Verhältnis der Zahl von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die in einer Kommune arbeiten zu der Zahl von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die in derselben Kommune wohnen. Arbeiten dort also mehr als dort wohnen, ist der Wert größer als 1, arbeiten dort weniger als dort wohnen, ist der Wert kleiner als 1.
Back-Office-Leistungen	sind Leistungen der GPA NRW, die nicht unmittelbar zum Kerngeschäft oder den Querschnittsaufgaben der Verwaltung gehören, aber der Aufrechterhaltung des Betriebes dienen (z. B. die Leistungen der Servicestelle Prüfung und Beratung oder des zentralen Qualitätsmanagements).
Benchmark	(engl.: „Maßstab“) Das Benchmarking ist eine vergleichende Analyse mit einem festgelegten Referenzwert (Wert des Branchenbesten). Ein Benchmark ist das Ergebnis (Kennzahlenwert) gezielter und nachahmenswerter Leistungssteuerung (Prozesse, Strukturen, Methoden). Vergleichskommunen müssen ihn im Kontext ökonomischer und sozialer Rahmenbedingungen erreichen können.
Beratungskordinator	Beratungskordinator für ihr jeweiliges Fachgebiet sind die Fachreferenten, die für diejenigen Fachgebiete bestellt sind, in denen sich die GPA NRW als Beratungsinstitution am Markt etabliert hat oder etablieren will. Sie führen selbst Beratungen durch oder leiten Beratungsprojekte und werden als Referent tätig. Intern übernehmen sie Aufgaben der Qualitätssicherung und -entwicklung und der Wissensvermittlung.
Blockmodell	Prüfung der Kommunen nacheinander in einem vier- bzw. fünf-Wochen-Zeitraum – Nachteil: eingeschränkte Vergleichsbasis, nur eine geringe

Stichwort	Erläuterung
	Anzahl von Kommunen wird gleichzeitig in den Blick genommen
Cluster	(engl. „Traube“, „Bündel“, „Schwarm“, „Haufen“) steht für: Zusammenfassung einzelner Kommunen mit vergleichbaren strukturellen Merkmalsausprägungen zu einer Vergleichsgruppe
Controlling	(von englisch: to control für „steuern“, „regeln“) ist ein umfassendes Steuerungs- und Koordinationskonzept zur Unterstützung der Geschäftsleitung und der führungsverantwortlichen Stellen bei der ergebnisorientierten Planung und Umsetzung unternehmerischer Aktivitäten. Controlling beinhaltet insofern die Beschaffung, Aufbereitung und Analyse von Daten zur Vorbereitung zielsetzungsgerechter Unternehmensentscheidungen.
demografischer Wandel	Der demografische Wandel beschreibt die abnehmende Geburtenrate im Verhältnis zur Sterberate seit Mitte des 20. Jahrhunderts.
Domänenstruktur	ist eine zentral verwaltete Computernetzwerkstruktur.
Doppik	beschreibt die betriebswirtschaftliche doppelte Buchführung. Der Begriff wird in der öffentlichen Verwaltung verwendet, um den Unterschied zur kameralen Buchführung klarzustellen.
Fachreferent	Fachreferenten werden für die Fachgebiete bestellt, in denen sich die GPA NRW als Beratungsinstitution am Markt etabliert hat oder etablieren will. Fachreferenten sind direkt den Abteilungsleitern unterstellt. Sie sind für ihr Fachgebiet Beratungskordinator, führen selbst Beratungen durch oder leiten Beratungsprojekte und werden als Referent tätig. Intern übernehmen sie Aufgaben der Qualitätssicherung und -entwicklung und der Wissensvermittlung. Fachreferenten sollen vereinzelt auch in Projekten der überörtlichen Prüfung eingesetzt werden. Sie haben keine

Stichwort	Erläuterung
	fachliche Weisungsbefugnis bei Projekten der überörtlichen Prüfung.
Facharbeitskreise	dienen der Aufbereitung aktueller Themen und fachspezifischen Schulungen innerhalb des Prüfgebietes. Es nehmen hieran Prüferinnen und Prüfer teil. Die Leitung hat die Mentorin bzw. der Mentor. Facharbeitskreise fungieren so auch als Multiplikator für das in Schulungen erworbene Wissen einzelner Prüferinnen und Prüfer.
Feedback	Rückmeldung
File-Services	sind IT-Dienste zur Dateiverwaltung.
Follow up Prüfungen	sind Prüfungen zur Feststellung des Umsetzungsgrades von Empfehlungen früherer Prüfungen.
freie Spitze	ist ein Maß für die Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit einer Kommune. Jährlich wiederkehrende laufende Einnahmen und Ausgaben werden nach Bereinigung (z. B. um Rückzuführungen, Pflicht-/oder Sollzuführungen zum Vermögenshaushalt) gegenübergestellt. Sind die Einnahmen höher als die Ausgaben, spricht man von einer freien Spitze, sind sie geringer von einem strukturellen Defizit.
Inputsteuerung	bedeutet Steuerung durch die Freigabe von Ressourcen zur Erstellung nicht näher definierter Produkte (kamerale Haushalte). Festlegungen hinsichtlich der zu erbringenden Leistungen oder Qualität werden nicht getroffen. (vgl. Outputsteuerung)
interkommunaler Vergleich	Mit dem interkommunalen Vergleich wird die Position einer Kommune hinsichtlich bestimmter Kennzahlen innerhalb einer Vergleichsgruppe beschrieben.

Stichwort	Erläuterung
interne Leistungsverrechnung	ist die Zuordnung der Kosten und Erlöse der zentralen Leistungen Leitung, Verwaltung, Qualitätssicherung und -entwicklung, Steuerung und Koordination sowie Service im Wege einer einfachen, verursachungsnahen Verrechnung auf die externen Produktbereiche.
intrakommunaler Vergleich	Der intrakommunale Vergleich ist die Gegenüberstellung der Werte einer Kennzahl einer Kommune bezogen auf verschiedene Zeiträume (i. d. R. vier bis fünf Haushaltsjahre). Ziel dieses Zeitreihenvergleichs ist es, die Entwicklung einer Kennzahl über die Zeit darzustellen und nach den Hintergründen hierfür zu fragen. Der Zeitreihenvergleich ermöglicht es auch, zukünftige Perspektiven und Tendenzen abzulesen.
Kameralistik	Das traditionelle Rechnungssystem der öffentlichen Verwaltung. Es beschränkt sich auf den Nachweis von Einnahmen und Ausgaben, erfasst nicht den Output (Art und Zahl der Produkte) und auch nicht Wertveränderungen durch Ressourcenverbrauch, das Vermögen oder die Effizienz der Mittelverwendung.
Kennzahlenarten	<p>Finanzkennzahlen charakterisieren den Mitteleinsatz (Input) in Relation zu einer festen Bezugsgröße (Einwohner). Beispiele für Finanzkennzahlen sind: „Strukturelles Defizit/freie Spitze €/EW“ oder „Personalausgaben €/EW“ (vgl. auch die KIWI-Tableaus im Anhang)</p> <p>Wirtschaftlichkeitskennzahlen erlauben eine Aussage hinsichtlich des Mitteleinsatzes in Relation zu einer Leistung (z.B. Hilfefall, Flächengrößen). Beispiele hierfür finden sich in den Prüfbereichen Jugend und Soziales: „Ausgaben der Hilfe zur Erziehung €/Hilfefall“ oder Gebäudewirtschaft: „Ausgaben für die Bewirtschaftung der Gebäude €/qm“.</p> <p>Leistungskennzahlen messen die Leistungserbringung, orientiert an einem Zielwert (z.B.</p>

Stichwort	Erläuterung
	<p>Reinigungsfrequenzen, Flächen je Hausmeister). Die im aktuellen Kennzahlensystem der GPA NRW verwendete Kennzahl „Zahl der UVG-Fälle je Vollzeitstelle“ ist z.B. als Leistungskennzahl zu qualifizieren.</p> <p>Strukturkennzahlen beschreiben strukturelle bzw. sozioökonomische Rahmenbedingungen, in denen die Kommune handelt.</p>
Kernverwaltung	ist die Verwaltung der nicht ausgegliederten kommunalen Aufgaben.
kommunale Experten	sind Fachleute aus Kommunen, kommunalen Verbänden und anderen kommunalen Einrichtungen und Organisationen.
Lebenszykluskosten	sind die Kosten eines Produkts über all seine Lebensphasen (von der Entwicklung bis zur Entsorgung)
Leistungsmengenkalkulation	ist bei der GPA NRW die Kalkulation aller zu erbringenden Leistungen, also interne und externe Leistungen, zum Zwecke der Stellenbedarfsberechnung.
Leistungsportfolio der GPA NRW (externe Leistungen)	<ul style="list-style-type: none"> • Prüfungen auf der Grundlage der Gebührensatzung: <ul style="list-style-type: none"> ○ Überörtliche Prüfung § 105 GO NRW ○ Die Querschnittsprüfung bildet das Herzstück der überörtlichen Prüfung. Sie wird in allen 427 Kommunen und den beiden Landschaftsverbänden durchgeführt. Methodisch stützt sie sich hauptsächlich auf einen Kennzahlenvergleich. Im etwa vierjährigen Turnus nehmen wir jede Kommune in ihrer „Gesamtheit“ in den Blick, d.h. wir betrachten zumindest die Bereiche Finanzen und Personal – zusammengefasst in einer Haushalts- und Strukturprüfung. Je nach Größe der Kommune kommen die Themen Jugend und So-

Stichwort**Erläuterung**

ziales, Bauleistungen / Infrastruktur oder Gebäudewirtschaft und ggfls. Kultur- und Erwachsenenbildung dazu. In den Kreisen und kreisfreien Städten wird die Palette z.B. ergänzt durch Gebiete wie öffentlicher Gesundheitsdienst, Vermessung und Kataster.

- Die **Fachprüfung** soll den Kommunen über die Querschnittsprüfungen hinaus –und meist zeitlich davon unabhängig– fachliches Know-how zur Verfügung stellen. Sie wird für solche Bereiche eingesetzt, in denen sich besonderer Bedarf zeigt (z.B. Stellenbewertung, Eingruppierung, leistungsorientierte Bezahlung, Wirtschaftlichkeit IT-Einsatz und vieles mehr)
- Neben den Prüfungen in den Kommunen und den beiden Landschaftsverbänden stehen die Prüfungen der Zweckverbände und des RVR, die wir ebenfalls bedarfsgerecht durchführen
- Darüber hinaus gehören zum Leistungsportfolio die Kassenprüfung, die Prüfung der Eröffnungsbilanzen und die Prüfung der Staatszuweisungen.
- Jahresabschlussprüfungen § 106 GO NRW
- Beratungen auf Auftragsbasis auf der Grundlage eines privatrechtlichen Vertrages
- Serviceleistungen

Leitfaden

Die Leitfäden beinhalten die fachlich inhaltlichen Schwerpunkte eines Prüfgebietes, die Definitionen der Kennzahlen sowie von der GPA NRW entwickelten Analyse- und Bewertungshilfen. Sie schaffen die Voraussetzung für ein einheitliches Vorgehen bei der Datenerhebung, der Analyse bis hin zur abschließenden Berichtserstellung.

Stichwort	Erläuterung
Mehrwert	bezeichnet den Nutzen aus einer Leistung, der den allgemeinen Anspruch bzw. die allgemeine Erwartung des Empfängers der Leistung übersteigt.
Mentor	Mentoren bündeln Fachwissen jeweils eines Prüfgebietes und stellen es GPA NRW-intern zur Verfügung. Sie haben ferner die Aufgabe, Prüferinnen und Prüfer während der Prüfung bei Fragen zu unterstützen. Qualitätsdefizite sollen von ihnen erkannt und im Rahmen der konzeptionellen Arbeit sowie durch Qualifizierung ausgeräumt werden. Die Funktion der Mentoren ist mit der neuen Organisationsstruktur bei der GPA NRW zusammen mit der Funktion des stellvertretenden Prüfteamleiters in der Funktion des Projektkoordinators aufgegangen.
Neues kommunales Finanzmanagement (NKF)	Unter NKF werden alle Bestrebungen zusammengefasst, die bisher nach dem Prinzip der Kameralistik geführten Finanzhaushalte der Kommunen (Kreise, Städte und Gemeinden) auf das Prinzip der Doppik umzustellen. Das NKF ist der finanzwirtschaftliche Teil des neuen Steuerungsmodells.
Operationalisierung	Messbarmachung eines formulierten abstrakten (strategischen) Zieles durch präzise Festlegung der Art und Weise der Zielerreichung (Benennung der konkreten Maßnahmen, Instrumente und Messgrößen).
Outputsteuerung	ist die Steuerung durch das Festlegen von Menge, Qualität und Kosten der zu erbringenden, klar definierten Leistungen (Output). Instrumente der Output-Steuerung sind vor allem Zielvereinbarung und die Überwachung der Zielerreichung. (vgl. Inputsteuerung)
Overhead	Nicht unmittelbar produktive Unternehmensteile, insbesondere Leitung, Verwaltung.

Stichwort	Erläuterung
Produktorien- tierung	Ist die Umgestaltung der Unternehmenssteuerung hin zur Outputsteuerung (s. o.) und des Haushaltswesens hin zum Produkthaushalt.
prozessorien- tiert	heißt, durch ständige Verbesserung der Prozesse die Steigerung von Qualität und Produktivität im Unternehmen anstrebend mit Ausrichtung auf die Wünsche und Anforderungen der Kunden und Einbeziehung der Mitarbeiter.
Prüfteamlei- ter	Prüfteamleiter/innen sind verantwortlich für den reibungslosen Prüfungsverlauf und tragen Sorge für die termingerechten Projektabschlüsse. Darüber hinaus wirken sie entscheidend an der Weiterentwicklung der Produkte der überörtlichen Prüfung mit.
Quartilswert	Bei dem Quartilswert handelt es sich um einen statistischen Wert, der den Messpunkt einer nach Größe sortierten Zahlenfolge darstellt, bei dem 25 Prozent aller Werte geringer und 75 Prozent aller Werte höher (unterer Quartilswert) oder 25 Prozent aller Werte höher und 75 Prozent aller Werte niedriger (oberer Quartilswert) sind.
risikoorien- tierter Prü- fungsansatz	Die Prüfungsplanung ist Ergebnis der Beurteilung von Risikoprioritäten und -potentialen. Basierend auf dieser Risikoeinschätzung werden Prüfungsthemen ausgewählt, die eine hohe Bedeutung für die geprüfte Stelle haben und bei denen Verstöße gegen gesetzliche Verpflichtungen oder nicht zweckmäßige Geschäftsprozesse einen erheblichen verursachen können.

Stichwort	Erläuterung
Sondervermögen	Als Sondervermögen bezeichnet man die rechtlich unselbständigen Teile der Gemeinde, die durch Satzung oder aufgrund einer Satzung entstanden sind und zur die Erfüllung einzelner Aufgaben der Gemeinde bestimmt sind. Sie sind im Haushalt der Gemeinde gesondert bzw. in gesonderten Haushaltsplänen nachgewiesen.
Storage	ist ein Datenspeicher
strategisches Controlling	Das strategische Controlling ist ein Instrument zur Erkennung von Abweichungen von den gesetzten strategischen Zielsetzungen eines Unternehmens. Aufgaben des strategischen Controllings sind ferner die strategische Planung und Kontrolle. Es muss sicherstellen, dass die strategischen Ziele umgesetzt werden und dass entsprechende Gegenmaßnahmen eingeleitet werden, falls es zu Abweichungen kommt.
strukturelles Defizit	siehe Erläuterung zu "freie Spitze"
Teamleiter	Leiterin oder Leiter von z. B. Beratungs-/Projekt- oder anderen Teams, die nicht Prüfungsteams sind.
Verwaltungsrat	Organ der Gemeindeprüfungsanstalt NRW. Der Verwaltungsrat besteht aus je drei Vertretern der Mitglieder des Städte- und Gemeindebundes NRW, des Landkreistages NRW und des Städtetages NRW sowie einem Vertreter des Innenministeriums NRW. Als "Herr über die Finanzen" hält er ein wachsames Auge auf den Haushalt der GPA NRW, beschließt Satzungen und erteilt seine Zustimmung zur Höhe der Prüfungsgebühren und der Entgelte für die Beratungen.

Stichwort	Erläuterung
Zeitreihenvergleich	vgl. intrakommunaler Vergleich
Zielwert	ist ein anzustrebender Kennzahlenwert. Leistungskennzahlen messen die Leistungserbringung, orientiert an einem Zielwert (z.B. Reinigungsfrequenzen, Flächen je Hausmeister).
Zweckverbände	sind öffentlich-rechtliche Zusammenschlüsse mehrerer kommunaler Gebietskörperschaften zur gemeinsamen Erledigung einer bestimmten Aufgabe.
Zwei-Phasen-Modell	<p>Eine bestimmte Anzahl von Kommunen wird gleichzeitig in den Blick genommen. Angeboten hat sich dies erstmals bei den 31 Kreisen und wurde bzw. wird so bei den kreisfreien Städten und aktuell in der zweiten Prüfrunde bei mittleren kreisangehörigen Städten praktiziert.</p> <p>Die erste Phase dient der parallelen Datenerhebung und Plausibilisierung der Kennzahlen auch unter Berücksichtigung struktureller Gegebenheiten. Die Teams tauschen sich zur besseren Einordnung der Kennzahlen intern aus.</p> <p>In der zweiten Phase schließt sich die Analyse an mit dem Herausarbeiten der örtlichen und individuellen Besonderheiten, Handlungsnotwendigkeiten und -empfehlungen werden formuliert und Potenziale anhand realer Benchmarks dargestellt.</p> <p>Vorteil dieser Herangehensweise ist die breite Vergleichsbasis.</p>

8.7. Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Bedeutung
AG	Ausführungsgesetz
ArbZG	Arbeitszeitgesetz
ARGE	Arbeitsgemeinschaften nach dem zweiten Sozialgesetzbuch
AV	Ausführungsverordnung
AWR	Amt für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Revision der Stadt Münster
AZVO	Arbeitszeitverordnung
BPfIV	Bundespflegesatzverordnung
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
d. h.	das heißt
DMS	Dokumentenmanagementsystem
DVO	Durchführungsverordnung
EigVO	Eigenbetriebsverordnung
ff.	folgende
FiBu	Finanzbuchhaltung
G&M	Grundsätze und Methodik
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
ggf.	gegebenenfalls
GkG	Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit
GO	Gemeindeordnung
GPA NRW	Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen
GPAG	Gemeindeprüfungsanstaltsgesetz

Abkürzung	Bedeutung
GPARD	relationales Datenbanksystem der Gemeindeprüfungsanstalt
GTK	Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder
HGB	Handelsgesetzbuch
ILV	interne Leistungsverrechnung
IT	Informationstechnologie
JAP	Jahresabschlussprüfung
JWStd.	Jahreswochenstunde
KAG	Kommunalabgabengesetz
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KIWI	Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KOMCOM	Fachmesse für die öffentliche Verwaltung
LBG	Landesbeamtengesetz
LRKG	Landesreisekostengesetz
LVO	Laufbahnverordnung
Mio.	Millionen
m. a. W.	mit anderen Worten
n. F.	neue Fassung
NKF	Neues Kommunales Finanzmanagement
Nr.	Nummer
NRW / NW	Nordrhein-Westfalen
ÖGD	Öffentlicher Gesundheitsdienst
ÖGDG	Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst

Abkürzung	Bedeutung
PEP	Personaleinsatzplanung
RVR	Regionalverband Ruhr
SGB II	zweites Sozialgesetzbuch
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
UVG	Unterhaltsvorschussgesetz
VERPA	Vereinigung der Leiterinnen und Leiter örtlicher Rechnungsprüfungen in Nordrhein-Westfalen
vgl.	vergleiche
VLRG	Vereinigung der Leiter der Rechnungsprüfungsämter der Großstädte
VollstrVergV	Vollstreckungsvergütungsverordnung
z. B.	zum Beispiel

GPA NRW

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 101879, 44608 Herne

Telefon 02323 / 1480-0

FAX 02323 / 1480-333

eMail: info@gpa.nrw.de

<http://www.gpa.nrw.de>